DÉPOT
ANNEXE

2

0001886 77

HENRI CHARDON

Maître des Requêtes au Conseil d'État

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

LE POUVOIR ADMINISTRATIF

LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS
LA RÉFORME ADMINISTRATIVE
LE STATUT DES FONCTIONNAIRES ET L'INTERDICTION DE LA GRÈVE
DANS LES SERVICES PUBLICS
LA SUPPRESSION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

T. 2223

PARIS
LIBRAIRIE ACADÉMIQUE
PERRIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS
35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35
1911

Droits de reproduction et de traduction réservés pour tous pays.

LE POUVOIR ADMINISTRATIF

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

En 1902, à la fin d'une conversation sur la nécessité d'une réorganisation administrative, M. Boutmy me demanda de développer, en quelques leçons, les réflexions que je venais de lui soumettre. J'imaginais alors pouvoir en peu d'années étudier les principaux services publics civils et conclure par un plan de cette réorganisation. Huit années ont passé : je suis bien loin de la conclusion.

En 1903, j'ai publié l'essai sur les Travaux Publics, développement des conférences faites à l'École des sciences poli-

tiques; à la fin de 1907, l'étude sur les fonctionnaires du gouvernement et ceux du ministère de la Justice; en mars 1909, dans une conférence sur la police, j'ai demandé le rattachement de ce service au ministère de la Justice; en février 1910, dans la conférence sur la suppression du ministère de l'Intérieur, j'ai expliqué pourquoi l'abolition du pouvoir des préfets était la condition de toute réforme administrative sérieuse. Je n'ai fait alors que résumer la thèse; mais des amis m'ont affirmé que sous cette forme succincte des réflexions aussi arides se lisaient plus facilement que dans des livres compacts. En supposant qu'ils aient raison et que je puisse considérer cette vue d'ensemble du ministère de l'Intérieur comme suffisamment précise, cela ne fait encore que trois ministères sur dix civils. Comment conclure avant d'avoir étudié les Affaires étrangères, l'Instruction publique, les Finances,

les Colonies, l'Agriculture, le Commerce et le Travail?

Il a toujours tenté les dieux, celui qui annonce ce qu'il fera demain. J'ai cependant bien l'intention d'achever cette besogne : après avoir décrit nos services civils d'un point de vue autre que la préparation d'un examen, je voudrais essayer de construire le budget d'une administration nouvelle. Mais la vie est venue à toutes ces questions si mortes en 1902 que, même à l'École des sciences politiques et malgré les encouragements de M. Boutmy, mon essai de leçons sur la réforme administrative attira peu d'auditeurs. J'ai donc été conduit à présenter sous des formes diverses plusieurs réflexions suggérées par l'étude entreprise. Je ne l'ai pas fait sans plan : tu trouveras, lecteur ami, dans ces deux lettres et ces deux conférences un certain ordre et une suffisante unité de vues et tu jugeras, je l'espère, que les

réformateurs de l'administration française doivent au moins discuter ces idées.

*
* *

Lorsque j'écrivis à un électeur, en février 1909, que la mise en état de nos services publics exigerait des montagnes d'or, un personnage autorisé me dit : « Vous exagérez. »

Ma lettre date de vingt mois : combien de dépenses nouvelles depuis lors !

En février 1909, la municipalité parisienne annonçait un emprunt de cinq cents millions. L'emprunt a été de neuf cents millions. Sauf la construction de quarante kilomètres nouveaux de métropolitain, il ne comporte aucun crédit sérieux pour ces grands travaux de voirie dont la nécessité apparaît chaque jour plus évidente. Quant aux deux cent cinquante millions pour défendre Paris contre les inondations, qui donc alors y songea?

En février 1909, l'augmentation de l'artillerie était l'une des principales dépenses prévues pour notre matériel militaire : elle devait nous coûter cinquante-neuf millions. Voici que le ministre de la Guerre nous apprend incidemment que nous devrons mettre peut-être cinq cents millions à refaire nos fusils.

En février 1909, le rachat de l'Ouest devait être une opération blanche. Or le ministre des Travaux publics ne nous a pas caché depuis que la réfection du réseau de l'Ouest nous coûterait cinq cent cinquante millions et il ne comptait pas avec les accidents qui se sont depuis lors produits.

Je ferais de cette sorte de préface un livre si je voulais énumérer, avec quelques précisions, les dépenses nouvelles dont la nécessité, depuis ces vingt mois, nous est apparue ou a été consacrée. Plusieurs de ces dépenses en entraîneront d'autres.

Dans la lettre à l'élu, j'indique à titre d'exemple les conséquences probables de la loi sur les retraites des employés de chemins de fer.

Pouvons-nous continuer ainsi? Assurément non : tous les hommes réfléchis reconnaissent qu'un programme précis et mûri, déterminant l'action sociale de la France pour une longue période, serait logique et sage. Cependant plusieurs ajoutent :

« Si nous dressons ce programme, nous déchaînerons les appétits ; il faudra exécuter le programme coûte que coûte, sans attendre les délais nécessaires et les ressources correspondantes. Seules des réformes partielles, morcelées, peuvent être réalisées sans trouble. C'est beaucoup plus coûteux et bien moins raisonnable, mais c'est le seul système compatible avec nos mœurs. »

Cette réponse suffirait à démontrer qu'un vice profond existe dans notre organisation

actuelle. Une nation ne peut se contenter, pour la gestion des services publics desquels dépendent sa prospérité, sa force, son existence, de procédés qui conduiraient un particulier à la ruine ou à la déconsidération. Si la France ne peut appliquer de l'ordre et de la méthode dans son administration, autant dire qu'elle renonce à être une nation pour devenir seulement une mêlée d'individus.

Est-ce donc le procès du parlementarisme que je poursuis aussi à ma manière? Le 2 avril 1909, plusieurs fonctionnaires m'ont crié que oui. J'ai répondu que je croyais, autant que personne, à la grandeur et à l'avenir du régime parlementaire, mais que la France, malgré quarante ans de République, ne pratique pas le véritable régime parlementaire. N'en soyons pas autrement surpris : la troisième République a succédé à un régime qui était la négation même du régime parlementaire ;

pour créer des mœurs nouvelles, une constitution plus ou moins bien faite ne suffit pas ; elle n'est qu'une injonction au long et patient travail des esprits qui seul peut préparer les temps nouveaux.

*
* *

Un des plus grands professeurs de l'Angleterre, A.-V. Dicey, dans un récent article sur notre troisième République, applique à celle-ci le mot de Siéyès : « Elle a vécu. » Du tableau chronologique dans lequel il résume l'histoire politique de la France depuis cent vingt ans, il tire cette conclusion que la République porte en elle-même une force particulière puisque, à travers des crises épargnées aux autres régimes, sans aucune mesure exceptionnelle de défense, elle a duré déjà beaucoup plus longtemps que ces régimes et que tout annonce sa vigueur.

Elle a vécu et elle a agi. A.-V. Dicey cite plusieurs preuves de cette action, notamment la loi de 1906 sur la séparation des Églises et de l'État. Cette loi a soulevé beaucoup de passions. Pouvons-nous oublier pourtant que presque toute notre génération considérait la séparation comme une chose nécessaire. Les uns la voulaient dans une pensée de liberté; les autres dans une volonté de lutte contre une religion dont ils jugeaient le rôle moral terminé et qui d'ailleurs n'épargnait pas les traquenards à la République naissante; tous s'accordaient à reconnaître que le Concordat avait fait son temps. Un observateur impartial constate que cette œuvre a été accomplie avec le minimum de trouble et d'agitation que comportait un pareil changement d'orientation dans un pays aussi ardent que le nôtre. Les Républicains qui, à travers tant de difficultés et en si peu d'années, ont réalisé cette transformation ne se

sont pas contentés de faire vivre la République : ils ont inscrit son action dans l'histoire.

Ne dis donc pas, lecteur, comme on le fait parfois, que nous sommes une république presque sans républicains : l'esprit républicain a pénétré notre pays; nous croyons qu'il triomphera à l'étranger comme en France, qu'il changera les rapports des nations et résoudra facilement des questions aujourd'hui insolubles. Lorsque les États-Unis d'Allemagne formeront une république démocratique, l'Alsace-Lorraine, au lieu d'être une occasion de guerre, deviendra la barrière contre les conflits futurs et sur cette terre sacrée par tant de sang injustement versé, les deux peuples réconciliés planteront le chêne de la paix universelle.

Ainsi la République continue à vivre non seulement parce que les républicains forment le parti politique le plus actif :

elle vit, elle grandit, parce que peu à peu elle se confond avec la nation. Mais aussi elle doit être organisée pour la nation entière et pour de longues destinées. Or cette organisation reste à peu près entièrement à faire.

Beaucoup de Français imaginent que le régime parlementaire a simplement pour but de substituer, par des sortes de plébiscites indirects, morcelés et à deux degrés, plusieurs souverains temporaires à un souverain permanent et, dans la personne de chaque ministre, un douzième d'empereur à peu près révocable ad nutum, à l'homme prédestiné ou à l'envoyé du Seigneur incrusté dans sa mission.

Le but du régime parlementaire est d'organiser les services publics de la nation de telle façon que chaque citoyen puisse suivre continuellement et exactement cette gestion, faire connaître sa satisfaction ou son

mécontentement, obtenir rapidement les changements qu'il juge nécessaires.

Croire qu'après avoir substitué à l'empereur un président de la République et des ministres républicains, on peut conserver purement et simplement le système administratif de l'empereur, maintenir pluviôse an VIII, en 1910, est non seulement un anachronisme, mais une erreur fondamentale qui détruit toute notre administration intérieure.

Dans notre état actuel, presque tous les fonctionnaires restent en principe des anonymes désignés par le ministre pour remplir une fonction, conformément aux vues politiques et aux instructions du ministre, seul responsable devant le parlement de la direction imprimée au service. Ministres, idées politiques, instructions changent ; les partis se disputent les douze places ; dans ce cursus honorum, les fonctionnaires zélés s'essoufflent à courir après

les ministres; quelques-uns parient sur les chances des concurrents; beaucoup se désintéressent de la course et du service public; ainsi, ce décousu, cette désorganisation, dont chaque service souffre plus ou moins gravement.

La France a un besoin absolu de continuité, d'ordre, de méthode dans la gestion des services publics : cette continuité, cet ordre, cette méthode, le régime parlementaire tel que nous l'avons pratiqué depuis quarante ans ne les assure pas, parce que nous avons demandé au parlement autre chose que ce qu'il peut donner.

Quel que soit le mode d'élection, un parlement n'est pas, ne peut pas être une assemblée de surhommes sachant tout, connaissant tout, s'élevant au-dessus de toutes les contingences, oubliant tout intérêt personnel pour régler, jour par jour, la vie sociale de la nation; un parlement est une assemblée de médecins, d'avocats,

d'industriels, d'ouvriers, de professeurs ou de bourgeois que nous estimons capable d'exercer pendant quelque temps un contrôle sérieux sur la marche des services publics; qui peuvent en effet, le plus souvent, exercer ce contrôle d'une façon très utile pour nous, mais qui ne peuvent pas autre chose.

Un parlement est fait pour contrôler l'administration d'un pays, non pour administrer ce pays. Les ministres, qui représentent les pouvoirs du parlement, ne peuvent pas avoir d'autres attributions que lui : ils sont propres à contrôler les services publics du pays, non à les gérer. Cette besogne de gestion et d'administration ne peut être faite, dans de bonnes conditions, que par des fonctionnaires techniques permanents, indépendants des fluctuations de la politique, garantis contre ces fluctuations, mais entièrement responsables devant le parlement et les ministres qui appliquent

les pouvoirs du parlement, de la façon dont ils ont géré les services. Seuls ces fonctionnaires techniques permanents peuvent assurer la continuité, la méthode, l'unité des vues qui sont des conditions de vie pour la France et non des ministres qui se succèdent, précisément parce qu'ils ont des vues différentes, qui sont souvent rentrés dans la vie privée et dont on ne sait même plus exactement le rôle et même le nom lorsqu'on s'aperçoit que le service public a été mal géré.

Ce ne sont pas les ministres qui doivent être responsables de la gestion des services publics devant le parlement : ce sont les fonctionnaires permanents qui doivent être responsables devant les ministres de la gestion de ces services, et les ministres ne peuvent être responsables que du contrôle qu'ils exercent sur les fonctionnaires permanents.

Lorsque j'expose, devant des hommes politiques, ces idées qui formaient déjà la conclusion de l'essai sur les travaux publics (1903), ils me disent généralement :

« Sous couleur de réforme administrative, c'est une véritable révolution que vous demandez, car vous ne tendez à rien moins qu'à l'institution de deux pouvoirs nouveaux : le pouvoir politique et le pouvoir administratif ; le politique appartenant aux élus de la nation ; l'administratif aux administrateurs de carrière. Ainsi, à l'ancienne trinité de Montesquieu, vous substituez une dualité : au pouvoir politique, basé sur le suffrage des électeurs, vous donnez le contrôle souverain de toutes les affaires publiques ; au pouvoir administratif, basé sur la compétence et le dévouement, la gestion courante de ces affaires : c'est vraiment une révolution. »

J'ai déjà écrit, à plusieurs reprises, com-

bien j'aimais peu ce mot pouvoir qui emplit si facilement la bouche de certaines personnes et dans lequel je crois toujours entendre l'écho d'investitures divines ou quasi-divines. J'ai remarqué que ceux qui parlent si volontiers de leur pouvoir se croient toujours, eux aussi, en quelque manière, des envoyés du Seigneur, ou tout au moins des hommes prédestinés. Je n'aime donc pas ce mot pouvoir, là où je ne vois que des fonctions et des devoirs et où le pouvoir n'est que la possibilité de remplir plus largement son devoir ; mais je ne peux partir en guerre contre toutes les expressions qu'emploient les politiques et les administrateurs : j'ai déjà demandé la suppression du mot État et, pour ma part, je me trouve fort bien de ne plus l'employer que dans les expressions composées ou la langue me l'impose ; je ne bataillerai pas aujourd'hui contre les mots pouvoir administratif et pouvoir politique.

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

Je ne vois qu'une seule chose : une nation qui est ma nation, à laquelle je suis attaché par toutes les fibres de mon être, qui a formé mon esprit, qui est l'instrument et la protectrice de ma vie comme elle est l'instrument et la protectrice de la vie de tous les Français ; ce sentiment indéfinissable, mais si fort que le nom seul de mon pays m'émeut, me lie à tous les Français du passé, du présent et de l'avenir. Je vois que ce pays, fait pour devenir les Champs-Élysées de la terre, a des ressources immenses ; mais j'y vois aussi chaque jour un affreux gaspillage de richesses et d'énergies. Je crois que ce gaspillage ne vient pas d'un vice particulier de notre esprit, mais uniquement d'une erreur capitale sur les attributions normales des différents fonctionnaires. Au point où nous sommes, avec toutes les ressources que nous avons, je crois que tout est affaire d'organisation et que nous souf-

frons uniquement d'une organisation défectueuse. Nous avons passé au parlement et aux ministres qui représentent le parlement des pouvoirs impériaux qu'ils ne peuvent pas exercer utilement; nous n'avons pas donné aux fonctionnaires techniques permanents, qui seuls peuvent gérer utilement les services publics, la personnalité et la responsabilité sans lesquelles cette gestion n'est qu'un leurre. Tant que nous n'aurons pas fait une répartition plus rationnelle des attributions entre le parlement et les administrateurs, nous resterons dans le gâchis. Je le dis sans m'embarrasser d'arrangements doctrinaux. Mais si tu veux, lecteur, que cette répartition rationnelle s'appelle une division du pouvoir en politique et administratif, soit : je te demande donc de reconnaître qu'une république démocratique, comme la nôtre, comporte nécessairement deux pouvoirs : le politique et l'administratif; l'adminis-

tratif étant subordonné au politique, mais existant néanmoins et vivant en dehors du politique de telle façon que, dans chaque affaire, les citoyens puissent porter aisément un jugement sur le rôle des politiques et sur le rôle des administrateurs.

Le représentant essentiel du pouvoir politique, le ministre, doit pouvoir, toujours, en toute affaire et sous sa responsabilité, imposer sa volonté : car il est le délégué du parlement, c'est-à-dire de la nation ; si le ministre ne conservait pas ce pouvoir, la nation perdrait la maîtrise de ses services publics ; toi, moi et tous les autres citoyens, nous nous livrerions à des oligarchies de fonctionnaires ; nous ne serions plus en République. Mais le ministre ne peut imposer sa volonté qu'en dessaisissant publiquement l'administrateur compétent et non en passant sous silence l'opinion contraire de cet administrateur.

Ainsi chacun prendra sa responsabilité

et nous, citoyens, pour qui tout se fait, nous saurons à quoi nous en tenir sur le rôle respectif de chacun dans la gestion du service public. Telles sont les idées que plusieurs jugent révolutionnaires.

Le compte rendu d'un entretien de la société : l'Union pour la vérité, précise parfaitement la différence des points de vue. L'entretien, qui eut lieu le 19 janvier 1908, portait sur les droits et les devoirs des fonctionnaires. Un homme d'Etat, qui a témoigné en maintes circonstances qu'il ne redoutait pas les idées novatrices, était là. On vint à discuter les obligations des fonctionnaires vis-à-vis du gouvernement, c'est-à-dire, en fait, vis-à-vis des douze ministres. Je demandai, dans quelles limites, la liberté pour le fonctionnaire de manifester ses opinions était restreinte par la manifestation des opinions des douze ministres. J'expliquai que les controverses entre un fonctionnaire et le gouvernement

sur la politique pure sont très rares ; que de plus en plus ces discussions un peu vaines qui consistent à opposer ses propres opinions politiques aux opinions politiques d'autrui s'effaceront devant les discussions économiques dans lesquelles le désaccord entre un fonctionnaire et un ministre devient plus cuisant et plus dangereux pour le fonctionnaire. Je pris l'exemple du rachat de la Compagnie de l'Ouest alors en discussion devant le parlement ; je demandai si un fonctionnaire des Travaux publics, renseigné par ses fonctions sur l'opération et jugeant cette opération inopportune ou dangereuse, avait le droit de faire connaître son opinion.

L'homme d'État me dit :

« Si vous êtes fonctionnaire du département des Travaux publics et si vous êtes contre le rachat de l'Ouest, vous avez le devoir de faire connaître votre opinion à votre ministre ; mais vous avez le devoir de

ne pas la publier de votre chef, sous votre signature et avec l'autorité que vous donne votre fonction. Permettre, alors qu'un ministre est en lutte pour la solution d'une question dépendant de son département, à un fonctionnaire de ce département, à un ingénieur en chef du service des chemins de fer par exemple, de faire dans un journal un article dans lequel il déclarera que le rachat de l'Ouest est une bêtise est inadmissible. »

Quelqu'un demanda :

« Et dans une revue ? »

L'homme d'État répondit :

« C'est une question d'appréciation, une question de mesure. »

Je répliquai qu'il n'y avait pas de question de mesure : l'intérêt du pays étant certainement qu'un fonctionnaire permanent, renseigné par sa fonction même sur une question, fasse connaître son opinion, alors même que cette opinion serait en

désaccord avec celle du ministre chargé temporairement de diriger l'administration à laquelle appartient ce fonctionnaire permanent.

Mais l'homme d'État termina la discussion par la déclaration suivante :

« Je vous répète que si un directeur au ministère des Travaux publics faisait paraître dans un journal un article où il déclare que le rachat de l'Ouest est une faute, si j'étais son ministre, ce fonctionnaire ne resterait pas vingt-quatre heures en fonctions. »

L'homme d'État ne m'a pas persuadé. Pour reprendre cet exemple du rachat d'une Compagnie de chemins de fer, j'estime toujours que l'opinion du directeur des chemins de fer est un élément essentiel de la décision du parlement et du jugement que la nation doit porter en fin de compte sur l'opération ; qu'en conséquence, c'est non seulement le droit, mais le devoir

de ce directeur, s'il juge l'opération inopportune ou dangereuse, de le faire connaître publiquement et d'en donner toutes les raisons ; tandis que l'homme d'État, auquel j'avais l'honneur de répondre, estime que le directeur des chemins de fer n'a qu'un droit et un devoir : celui de renseigner son ministre, de lui soumettre ses observations et d'exécuter ensuite ses instructions.

Autre exemple : dans la grave question de l'impôt sur le revenu, j'estime que les administrateurs permanents, chargés d'assurer l'établissement et le recouvrement des contributions, doivent donner un avis public et motivé sur tous les projets de nouvel impôt et que cet avis est une pièce essentielle, non pas du dossier du ministre, mais de la décision du parlement et de la nation. Plus une question est difficile, plus il est nécessaire que l'administrateur technique chargé du service prenne devant son

service, le parlement et la nation la responsabilité d'un avis public et motivé.

Tu vois, lecteur, que je ne redoute pas les exemples brûlants. Mais me trouves-tu si révolutionnaire et n'es-tu pas certain que cette division très nette du rôle des administrateurs et du rôle des ministres t'assurerait promptement la bonne gestion des services publics; alors, que te font les objections doctrinales ?

Ne crois pas d'ailleurs que ces objections soient sans réplique.

Aux hommes politiques qui me reprochent d'être un révolutionnaire et de ruiner la division hiératique de Montesquieu, je pourrais répondre d'abord en tirant argument de leurs écrits et de leurs actes. Plusieurs réclament la création d'un budget industriel pour chaque service public : comment cela pourrait-il être obtenu autrement qu'avec des administrations techniques permanentes, largement autonomes

et responsables de la gestion du service?

Si j'examine les actes de ces hommes politiques lorsqu'ils sont au ministère, je trouve qu'eux-mêmes appliquent déjà les idées qu'ils jugent révolutionnaires. Quels que soient leur génie individuel et leur force de travail, ils ne veulent plus prendre la responsabilité de tant d'affaires qui marchent mal et commençant à mettre en cause les administrateurs techniques, ils reconnaissent implicitement que l'administration de la France n'a pas seulement pour base des instructions ministérielles.

Quant à la division de Montesquieu, je pourrais répondre qu'elle aussi a fait son temps, sans manquer au respect qu'on doit à l'Esprit des lois ; que depuis longtemps elle est contestée par les commentateurs ; que beaucoup sont fort embarrassés d'expliquer en quoi le judiciaire, qui n'est évidemment qu'une fraction de l'administration, se distingue de l'exécutif. Mais je

préfère dire qu'en y regardant de près, je trouve dans ce fameux chapitre VI du livre XI la reconnaissance du pouvoir administratif.

Lorsque Montesquieu attribue au judiciaire un pouvoir spécial, c'est qu'il constate, pour une fraction de l'administration qui lui paraît particulièrement importante, une existence indépendante du pouvoir politique. Nos notions de l'administration se sont étendues : nous avons tout autant besoin de forces de police, d'ingénieurs des Travaux publics, d'agents des Postes et des Télégraphes, d'employés de chemins de fer que de magistrats ; tous ces agents de la nation nous sont nécessaires en dehors de toute délégation du pouvoir politique ; ils doivent exister indépendamment des formes que prend le pouvoir politique ; leur fonction, les règles de leur action et de nos relations avec eux restent les mêmes sous une monarchie absolue, une constitu-

tionnelle, un empire, une république aristocratique ou une démocratie comme la France. Lorsque nous reconnaissons des pouvoirs personnels étendus à certains fonctionnaires, aux directeurs généraux des régies financières, aux gouverneurs des colonies, aux préfets eux-mêmes, nous appliquons cette notion de la nécessité et de la permanence du pouvoir administratif.

Certains hommes politiques assurent que, dans l'avenir, les parlements disparaîtront pour faire place à des groupements corporatifs ; je ne le crois pas ; mais, après tout, la permanence du parlement n'est pas nécessaire à la vie de la nation. La nation cesse d'être, au contraire, si les services administratifs s'arrêtent.

Tout nous oblige donc à reconnaître que l'administration existe et doit vivre d'une vie propre, en dehors de la politique. Nous nous sommes lourdement trompés en voulant confondre dans une seule et même

personne, celle du ministre, la politique et l'administration. Nous nous sommes lourdement trompés en imaginant que la politique devait nous fournir dans chaque ministre l'administrateur suprême et le directeur effectif du service public. On m'oppose le chapitre VI de l'Esprit des lois : or j'y lis ceci :

« Que s'il n'y avait point de monarque et que la puissance exécutrice fût confiée à un certain nombre de personnes tirées du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté. »

*
* *

Mais j'entends, lecteur, ton objection :

« Si nous donnons aux administrations techniques cette vie propre, le ministre ne pourra plus rien. »

Je te réponds qu'il pourra tout, quand il aura raison. N'ai-je pas commencé par te dire que le ministre représentant le parle-

ment, c'est-à-dire la nation, dans le contrôle des services publics, devait garder la décision suprême en toute matière?

La personnalité donnée aux administrateurs, la publicité de leurs propositions et de leurs avis obligera sans doute le ministre à mûrir ces décisions et à prendre effectivement la responsabilité de chacune d'elles, non pas seulement au point de vue politique et parlementaire, mais au point de vue de la bonne gestion du service. Si le directeur des chemins de fer, dans un avis public et motivé, déclare qu'il juge l'opération du rachat inopportune et dangereuse et en donne toutes les raisons, le ministre qui veut faire prendre une décision contraire sera conduit à réfuter ces raisons une par une. Cela ne veut pas dire qu'il ne pourra pas faire voter le rachat; cela veut dire qu'il ne pourra le faire voter que s'il donne des arguments décisifs; tandis qu'actuellement le ministre peut fer-

mer la bouche du directeur, en lui donnant l'ordre de préparer le rachat et cela ne vaut rien, ni pour le ministre, ni pour le directeur, ni surtout pour nous.

Sans doute le ministre qui sera ainsi publiquement en contradiction avec les administrateurs techniques sera embarrassé pour prendre des décisions dont il ne pourrait donner des raisons suffisantes; s'il prend néanmoins ces décisions et si l'affaire tourne mal, nous aurons le moyen de lui marquer notre mécontentement; si, au contraire, elle tourne bien, nous saurons que notre ministre a plus de jugement que nos administrateurs et nous le ferons connaître à ceux-ci. Mais vraiment, lecteur ami, quel péril trouves-tu à cela? N'éprouves-tu pas les mêmes sentiments que moi? Lorsque je vois un ministre surveiller avec application la marche des services publics, les inspecter, se faire renseigner, activer les administrateurs, les

pousser dans la voie des réformes et à toute faute les punir, je suis enchanté. Je le suis moins, quelle que soit d'ailleurs mon admiration pour l'homme, lorsqu'il déclare qu'il va donner aux services publics une constitution nouvelle et tout autrement arranger les choses que ses prédécesseurs. Car je me dis qu'après lui un autre viendra qui, ne se croyant ni moins avisé, ni moins bon patriote, voudra aussi laisser sa marque et qu'ainsi, d'arrangements en arrangements, nous augmenterons le nombre de nos fonctionnaires et engagerons beaucoup de projets sans mener aucun à terme.

En demandant que le ministre soit seulement un contrôleur général, je réduis peut-être les pouvoirs impériaux que quelques-uns lui attribuent encore; mais je les réduis aux limites des forces humaines et aux conditions normales d'un véritable régime parlementaire.

*
* *

Supposons donc que nous avons gain de cause. La France vomit cette mixture de politique et d'administration dont elle a tant souffert; elle reconnaît que dans une démocratie, un pouvoir administratif existe rationnellement à côté du pouvoir politique. Elle veut des administrateurs techniques permanents assurant la gestion technique des services publics et responsables de cette gestion devant la nation, c'est-à-dire, devant les ministres, qui par la confiance du parlement représentent la nation. Comment va-t-elle organiser ses services publics ; comment dans la vie sociale journalière assurer aux administrateurs une suffisante liberté d'action et par suite leur imposer la responsabilité du service; comment réserver aux ministres la plénitude de contrôle et de décision nécessaire pour

que la nation puisse, par ces ministres, substituer ses vues à celles des administrateurs ; comment organiser le pouvoir administratif à côté du pouvoir politique, en maintenant la subordination nécessaire de l'administratif au politique?

D'abord, en supprimant toute intervention de l'administration préfectorale dans les différents services publics.

Les élus, ministres, sénateurs, députés, conseillers généraux, conseillers municipaux ont seuls qualité pour déterminer la politique du pays et apporter, sous leur responsabilité, aux décisions des administrateurs, les rectifications qu'ils jugent nécessaires. Eux seuls détiennent et exercent le pouvoir politique : ils doivent être les seuls fonctionnaires politiques du pays. Plus d'hybrides vivant à la fois sur les attributions des politiques et des administrateurs, amalgamant d'une façon plus ou moins occulte et sans responsabilité réelle,

la politique à l'administration : par consé quent, plus de préfets.

Je suis convaincu qu'aucune réform administrative sérieuse et peut-être mêm aucune réforme électorale, n'est possibl si nous ne commençons par nous débar rasser de la superstition préfectorale. Cett vieille garde de pluviôse an VIII, main tiendra envers et contre tous l'esprit impé rial dans notre administration.

La conférence sur le ministère de l'Inté rieur, à la fin du volume, développe la thès que j'avais indiquée déjà en 1903 dans le conclusions de l'essai sur les Travau publics et, en 1907, dans l'introduction l'administration de la France. Beaucou de personnes jugent cette thèse audacieuse

« Comment, disent-elles, plus de préfet que deviendrons-nous ! Sans doute, les pré fets ne sont généralement pas de fameu techniciens et le mélange par eux de l politique à toutes les affaires administra

tives a des inconvénients ; il faut pourtant des préfets pour lier toutes les administrations du département, pour apaiser ou trancher les conflits des différents services. »

Sur la valeur de cet argument, j'ai consulté des préfets peu enclins à croire à l'inutilité de leur fonction; ils m'ont répondu :

« Nous sommes nécessaires, mais pas pour la raison qu'on vous dit. Jadis nos prédécesseurs pouvaient tenir en main toutes les administrations du département. Aujourd'hui, avec la rapidité des communications, la France n'est plus si grande. Si un conflit de quelque importance surgit entre deux administrations d'un même département, ce n'est pas le préfet qui tranchera le conflit, ce sont les administrations centrales, les ministres intéressés et parfois, même pour de très petites affaires, le Conseil des ministres. Si l'inspecteur

d'académie et le directeur de l'enregistrement ou l'ingénieur des Ponts et Chaussées se chamaillent, ce n'est pas nous, qui entendons généralement moins bien qu'eux l'enregistrement, l'instruction publique ou les Ponts et Chaussées, qui pourrons les forcer à s'entendre Chacun d'eux, au nom des principes, mettra toute son administration en mouvement; si nous estimons que l'un d'eux a raison, c'est à Paris que nous-mêmes devrons le dire. Non : nous ne sommes pas nécessaires pour apaiser les conflits des administrations; mais nous le sommes pour représenter la République dans les départements. »

Dans un régime qui repose sur l'élection, juges-tu, lecteur, cette représentation nécessaire et trouves-tu que les préfets aient une liberté d'esprit suffisante pour un tel rôle. Ils ne peuvent devenir les arbitres des partis comme notre président de la République, dont nous faisons peu à

peu l'utile incarnation de la République parlementaire. Le préfet a pour principale attribution de représenter successivement les différentes fractions du parti républicain se succédant au pouvoir et cette mission, en elle-même singulièrement malaisée, n'est pas la représentation de la République. Admettons que chaque parti en prenant le pouvoir doive trouver, dans chaque département, des fonctionnaires prêts à le représenter, comme ils représentaient le parti qui vient de tomber, cela n'intéresse pas la bonne gestion des services publics.

Si nous débarrassions les services publics de toute intervention de l'administration préfectorale, nous verrions immédiatement commencer les simplifications et les améliorations. Interroge des fonctionnaires de l'Instruction publique, ou des Ponts et Chaussées ayant réfléchi sur leur service ; chacun te dira que la carte

du service est à refaire, mais qu'il n'existe pas de commune mesure entre les différents services. Dans le même ministère, tel service comporte la division de la France en cinq régions, tel autre en dix. Ceux de l'Instruction publique te montreront par exemple que quatre ou cinq universités concentrant les professeurs, les élèves et l'argent suffiraient et que la distribution des établissements d'enseignement secondaire est très peu rationnelle. Ceux des Ponts et Chaussées te prouveront qu'une nouvelle répartition des postes et d'autres méthodes de travail permettraient des économies très sérieuses. Mais tu ne feras rien d'utile si tu veux continuer à briser l'unité du service et la responsabilité des techniciens par l'intervention de préfets départementaux ou régionaux.

*
* *

Ces transformations ne sont pas l'œuvre d'un soir. Qui peut les poursuivre?

Certains pays ont imaginé de placer à la tête de chaque ministère deux hommes, un technicien et un politique. En Angleterre, à côté du secrétaire d'État politique, existe un secrétaire d'État administratif permanent qui gère vraiment le ministère sous le contrôle de l'homme politique. Les longues traditions et les sages mœurs de l'Angleterre permettent l'accord de ces deux hommes et comme un mariage de raison entre les spéculations de la politique et les nécessités de l'administration; le permanent exerce souvent une influence sérieuse sur le temporaire. En France, nous avons fait des essais analogues : ils n'ont pas réussi; ils réussiraient encore moins aujourd'hui. Le politique et le

technicien n'arriveraient pas à s'entendre : le politique trouverait odieux d'avoir auprès de lui quelqu'un qui prétendrait représenter la science et la tradition : immédiatement il l'accuserait de routine; le technicien ne résisterait pas au plaisir de relever les erreurs du politique ; ils divorceraient promptement avec éclat.

Ne cherchons donc pas à doubler le ministre politique par un ministre administratif; mais poussons jusqu'à ses dernières conséquences la notion de personnalité et de responsabilité des administrateurs. Cette notion n'est pas bonne seulement pour les chefs principaux des services; elle est bonne pour tous les agents de tous les services. Chacun puise son autorité non dans une délégation ou dans des instructions, mais dans la nécessité de sa fonction et dans la façon dont il la remplit. Chacun doit avoir la plénitude d'autorité que comporte sa fonction; chacun doit être investi

de toutes les attributions qu'il peut exercer utilement. Si nous reconnaissons que le conducteur des Ponts et Chaussées a toute la capacité nécessaire pour délivrer les permissions de voirie et les alignements et que le contrôle de l'ingénieur ordinaire ou de l'ingénieur en chef suffit pour nous garantir contre les abus, pourquoi maintenir des procédures surannées qui font intervenir toute l'administration départementale, parfois tout le gouvernement et nous font perdre du temps et de l'argent?

Ainsi, non seulement nous simplifierons beaucoup l'administration et par conséquent nous ferons des économies; mais aussi nous relèverons le rôle de chaque agent et fortifierons en lui, par la netteté et l'importance des attributions, la conscience du devoir envers la nation. Le plus modeste prend ainsi le sentiment véritable de sa fonction. Si humble qu'elle soit, elle est

une application et une forme essentielle du gouvernement de la nation.

Le mécanicien qui dirige un train dans lequel président et ministres vont à une conférence pour régler le sort du pays, n'est pas, lui mécanicien courbé sur sa machine, une fraction animée de l'outillage d'un réseau. Pendant tout le trajet, il est, plus que ceux qu'il conduit, le gouvernement de la France. Un coup de folie ou une minute d'inattention : voilà la conférence dans le fossé et ces éminentes cervelles en capilotade.

Quand on examine de sang-froid toutes les participations qu'il faut à un grand acte, on reconnaît que les plus modestes sont aussi importantes que les plus illustres, et que toutes doivent également s'inspirer d'un sentiment supérieur : la responsabilité envers la nation.

Lorsque je donne ces exemples et d'autres analogues : le garde champêtre, le facteur,

l'agent de police, je heurte dans ton esprit toute une série d'idées anciennes qui peuvent se résumer ainsi : les subordonnés font leur devoir pour contenter leurs chefs. Réfléchis que dans une démocratie les choses ne peuvent plus s'arranger d'une façon aussi simple. Tu ne peux pas proposer sérieusement au fonctionnaire, quel qu'il soit, comme principal mobile de ses actes, un témoignage de satisfaction du ministre ou du directeur. Sans doute ces témoignages gardent leur valeur ; mais ils ne sont que la constatation que le devoir a été rempli envers la nation et c'est dans le sentiment de ce devoir que réside toute la notion du service public. De ce point de vue, la limite entre les services publics et les services qui ne sont pas publics devient très nette. Tout homme qui entre dans un service public, par le fait seul qu'il entre au service de la nation, se décide et s'engage à faire passer toujours l'intérêt de la nation

avant son intérêt personnel et par là-même il prend une valeur morale supérieure. Le jour où il perd cette notion, il démontre qu'il n'a plus la qualité essentielle pour rester un agent de la nation : il n'a plus qu'à s'en aller immédiatement.

C'est la raison pour laquelle aucune grève, aucun essai, aucune préparation ou prédication de grève ne doivent être tolérés un seul instant dans un service public quelconque national, départemental ou municipal, concédé ou non concédé. La continuité et la régularité du service public ne sont pas seulement des obligations de la nation et par conséquent de tous les agents de la nation envers chaque citoyen : elles sont l'obligation fondamentale de la nation et par conséquent de tous ses agents envers les citoyens ; elles sont la réalisation pratique de la soliarité des hommes et la raison essentielle pour laquelle ils forment des nations. Ces maximes n'ont pas été

du goût de tous mes auditeurs le 2 avril 1909 ; mais elles pénètrent peu à peu dans les cerveaux et je ne désespère pas de les voir bientôt admises non seulement par les professeurs de droit et les hommes politiques, mais par les intéressés eux-mêmes qui reconnaîtront qu'un employé de chemins de fer ne peut parler de grève sans détruire la notion des services publics dont un démocrate a plus besoin que personne.

Quelques révolutionnaires disent aux ouvriers :

« Attention ! Si vous vous laissez persuader que vous n'avez plus le droit de grève lorsqu'un service public est en jeu, la nation étendra ses services publics, elle déclarera services publics, les mines, les grandes industries, puis la boulangerie ; de proche en proche, le réseau des industries protégées s'étendra : vous ne pourrez plus jamais faire grève. »

Sans aucun doute : si la nation ou les

municipalités faisaient de la boulangerie un service public, c'est qu'elles jugeraient nécessaire de garantir aux citoyens la fourniture régulière de pain propre et à bon marché. La première condition de cette fourniture régulière est que les ouvriers boulangers continuent à travailler. Le jour où ceux-ci deviendraient des agents d'un service public, ils perdraient immédiatement tout droit de faire grève.

Tu penses peut-être que cette interdiction est un enfantillage et que si deux cent cinquante mille employés de chemins de fer veulent faire grève, rien ne saurait les en empêcher. Si les deux cent cinquante mille conscrits de cette année s'étaient entendus pour refuser le service militaire, nous n'aurions pas trouvé deux cent cinquante mille gendarmes pour les conduire à la caserne; si deux cent cinquante mille citoyens de France s'entendaient pour ravager les champs de leurs voisins, nous

ne trouverions pas deux cent cinquante mille gardes champêtres pour les en empêcher. Les lois punissant ceux qui refusent le service militaire ou qui ravagent le champ de leurs voisins ne sont pourtant pas des enfantillages. Suspendre par la grève le service des chemins de fer et détruire ainsi la vie de la nation est une action du même ordre que refuser le service militaire ou ravager le champ du voisin. Ceux qui réclament l'extension des services publics ne prétendent pas désorganiser la vie sociale et la mettre à la merci d'une poignée de gredins : ils prétendent au contraire assurer à chaque citoyen avec continuité et régularité les instruments de vie et de perfectionnement que comporte l'état social, et mettre à tout jamais ces instruments à l'abri des conflits des intérêts individuels. Je souhaite que les politiques trouvent prochainement une formule pour imposer avec précision cette idée à tout agent

nouveau de tous les services publics, nationaux, départementaux ou municipaux, concédés ou non concédés; car les procédés empiriques par lesquels la nation assure l'organisation financière et la direction générale d'un service public, ne changent rien à l'obligation fondamentale de la nation et par conséquent de tous les agents de la nation envers les citoyens, obligation qui est d'assurer avant tout la continuité et la régularité du service public.

*
* *

L'autorité donnée à tous les administrateurs entraîne inévitablement leur responsabilité. Quelle responsabilité : la pécuniaire? Si tu peux l'organiser, je le veux bien; mais je n'y crois guère. La publicité des actes et des avis, l'obligation pour chaque agent de signer ce qu'il fait ou ce qu'il dit, la responsabilité morale résultant

pour lui de ces signatures et le jugement que nous pourrons porter ainsi sur ses mérites me suffisent. Du jour où ces précisions nous seront données, je ne crois pas que les niais et les paresseux se poussent aisément aux premières places.

La responsabilité des fonctionnaires! c'est ici que je deviens révolutionnaire et que j'effraie beaucoup de gens, plus encore parmi les fonctionnaires que parmi les politiques.

« Comme vous y allez! m'écrivent quelques camarades; vous supprimez les préfets qui nous servent de tampons contre les politiques ou contre notre conscience; vous demandez que nous exercions toutes les attributions que comportent nos fonctions; vous nous tirez de l'ombre pour nous clouer en pleine lumière et nous accablez d'autorité; qu'allons-nous devenir! Abrités derrière le préfet, nous défendons tant bien que mal nos services, nous plaidons auprès

d'un homme qui parfois nous écoute, nous négocions des compromis. Si l'on vous croit, nous resterons seuls; nous aurons à lutter ouvertement contre les conseillers municipaux, les conseillers généraux, les députés, les sénateurs, les ministres peut-être; quelles armes nous donnerez-vous?

Je répondrais volontiers :

« La publicité même de votre lutte et la responsabilité que je vous impose. Actuellement, vous êtes désarmés lorsqu'un préfet n'écoute pas vos plaidoiries ou vous ferme la bouche au nom de la politique; vous serez forts, même contre un ministre, lorsque vous pourrez invoquer votre responsabilité du service public. Si quelques-uns d'entre vous succombent, votre lâcheté du moins sera publique; les victimes pourront s'en prendre à vous. Soyez assurés que la violence des réclamations redressera le service et fortifiera ceux qui seraient tentés de vous imiter. N'au-

riez-vous pas d'autres garanties que celles qui vous ont été données jusqu'ici, cette décentralisation technique que je réclame améliorerait singulièrement la gestion des services publics et nous aurions beaucoup plus de sûretés avec vous, tels que vous êtes, qu'avec des préfets qui par nature même sont les moins protégés de tous les fonctionnaires. »

Mais il n'est pas question de refuser aux fonctionnaires les nouvelles garanties qu'ils réclament : l'accord s'est fait sur ce point ; tous reconnaissent qu'il est utile pour la nation de renforcer les garanties données aux agents techniques ; le mouvement pour le statut des fonctionnaires ne signifie pas autre chose.

Demartial a maintes fois expliqué qu'il ne s'agissait pas de donner des garanties aux fonctionnaires contre la nation, mais uniquement de garantir à la nation la bonne gestion des services publics. J'estime beau-

coup les bons fonctionnaires et je me fais de leur rôle une grande idée; mais, après tout, pris individuellement, ils ne sont pas plus intéressants que les autres Français. Du point de vue de l'humanité, les brimades, les injustices dont souffre un ouvrier, un employé de commerce, me touchent autant que les brimades ou les injustices dont souffre un fonctionnaire. Du point de vue de la nation, c'est une autre affaire : les brimades, les injustices détournent les fonctionnaires de leur devoir et réagissent immédiatement sur la vie sociale; voilà pourquoi nous devons donner à tous les fonctionnaires des garanties particulières. Actuellement la machine fonctionne comme un pilon qui broie leur énergie et s'ils poursuivent le bien général, ils ont sûrement des ennuis; c'est pour notre utilité à nous que nous devons leur assurer la possibilité de remplir leur devoir avec compétence et en toute sûreté.

*
* *

Chaque fonctionnaire doit donc être considéré non comme le délégué du ministre à l'exécution d'un service public, mais comme le représentant technique d'un intérêt permanent de la nation, sous le contrôle du ministre. L'autorité donnée ainsi à chaque agent, la responsabilité, conséquence de cette autorité, amélioreraient rapidement la gestion des services publics. Elles ne suffiraient pas à maintenir la cohésion et l'esprit de suite nécessaires. Dans les Sociétés industrielles, la continuité de l'affaire est poursuivie par le conseil d'administration. Beaucoup de ces conseils ne peuvent pas être proposés comme des modèles et l'institution est viciée par l'attribution au seul capital, quelquefois même à une fraction du capital, de la direction générale de l'entreprise. Cependant, lorsque le

conseil d'administration est bien composé, la combinaison de son action avec celle de chefs de service dotés de pouvoirs étendus procure le succès des entreprises privées.

La gestion méthodique des services publics serait facilitée par des sortes de conseils d'administration chargés d'assurer l'unité et la permanence des vues, d'examiner les promotions, de préparer et de suivre les programmes, de lier le passé à l'avenir.

Comment devraient être composés ces conseils? En majorité par l'élite du corps, c'est-à-dire par des fonctionnaires supérieurs désignés à raison de leurs fonctions, mais aussi pour partie, par des élus du personnel. Cet accès de l'ensemble du personnel au conseil d'administration n'aurait pas seulement pour but de marquer la coopération étroite de tous les agents dans la gestion du service public et de leur permettre à tous de suivre constamment l'or-

ganisation du service; il serait utile en lui-même pour l'activité qu'il imprimerait et la volonté de perfectionnement qu'il susciterait chez tous les agents.

Dans cette représentation du personnel au conseil d'administration, nous aurions sans doute à tenir compte des principales catégories d'agents et à assurer la représentation de ces catégories. Mais il ne faudrait pas pousser trop loin cette préoccupation. Vouloir donner une fraction proportionnelle de représentation à chacune des catégories, c'est se jeter sans aucun intérêt dans des difficultés inextricables. Pour le bien du service, il est utile que l'ensemble du personnel soit représenté au conseil d'administration par des délégués élus. C'est aux agents, dans la préparation de ces élections, à chercher les combinaisons qu'ils jugeront les meilleures. On dira que ces combinaisons peuvent être dictées par les intérêts de telle ou telle catégorie

d'agents plus que par le souci du service public : c'est la rançon de toutes les élections ; l'autorité des délégués du personnel n'en sera pas augmentée et, comme ils ne seront pas la majorité dans le conseil d'administration, le service public n'en souffrira pas.

*
* *

Nous voulons donc mettre à chaque poste un agent compétent et sûr ; nous n'y pouvons arriver qu'en fixant avec beaucoup de soin les conditions du recrutement et les règles de l'avancement. Je crois volontiers que, pour la bonne gestion des services publics, les règles de l'avancement sont plus importantes encore que les conditions de recrutement ; je commencerai donc par l'avancement.

Je viens de faire une part à l'élection dans le conseil d'administration chargé de

suivre la direction générale du service public : je ne fais aucune part à l'élection dans les questions d'avancement. L'avancement doit être donné au choix par les chefs ; en d'autres termes, la formule de l'avancement est : le choix des chefs par les chefs ; mais non sans le contrôle du ministre, et non sans garanties pour les agents.

Non, sans le contrôle du ministre : cela veut dire qu'en cette matière comme en toutes autres, le ministre doit garder le droit de modifier les décisions prises par les chefs techniques. Mais il ne peut exercer ce droit que publiquement et en prenant la responsabilité de sa décision. Exemple : le directeur du service arrête et publie ses tableaux d'avancement et de promotion ; le ministre peut modifier ces tableaux ; mais, s'il les modifie, il prendra ainsi la responsabilité de sa décision ; s'il a de bonnes raisons à donner, il arrêtera facilement les réclamations de l'agent ; s'il n'a pas de

bonnes raisons, il hésitera avant de faire cette modification; s'il la fait néanmoins, l'agent qui se croit victime d'une injustice saura exactement à qui s'en prendre.

Non, sans garanties pour les agents : ces garanties sont : un droit de regard avant, un droit de recours après. Le second est assurément plus important que le premier. Celui-ci néanmoins n'est pas seulement une satisfaction morale donnée aux agents.

Les observations présentées par les agents ou leurs délégués sur les promotions et les avancements avant que ces promotions et avancements soient définitivement arrêtés, peuvent parfaitement être utiles en elles-mêmes. Si elles s'accordent avec le jugement des chefs, elles en confirment la valeur. Dans le cas contraire, elles obligent le chef à préciser les raisons de son choix. Combien d'erreurs ont été épargnées aux gens les mieux intentionnés par la contrainte de réflexion résultant d'une objec-

tion faite à temps. Quelques fonctionnaires supérieurs, imbus des idées passées, croient qu'ils détruiraient eux-mêmes leur autorité s'ils consentaient à expliquer leurs décisions devant leurs subordonnés. Lorsqu'on agit raisonnablement, donner les raisons de ces actes, c'est fortifier son action. Que ces fonctionnaires supérieurs, d'ailleurs, veuillent bien ne pas oublier l'intervention constante des élus dans toutes les promotions ; ils résisteront plus facilement à un fonctionnaire ou à une association de fonctionnaires qu'aux députés, sénateurs ou ministres mis en mouvement par ces fonctionnaires. Dans le premier cas, le chef de service discute avec ses subordonnés; dans le second, avec des supérieurs politiques ; ce n'est pas la même chose au point de vue de la force de résistance et de la bonne gestion des services publics.

Sous quelle forme le personnel peut-il

intervenir dans cette préparation des avancements? La publication du mouvement provisoirement arrêté par les chefs de service et l'examen par eux en conseil d'administration, dans un délai fixé, des observations présentées par les agents offrirait à ceux-ci toutes les garanties qu'ils peuvent demander. A défaut de cette publicité complète, si conforme à l'esprit d'une démocratie, mais qui répugne encore à tant de gens, la communication des tableaux d'avancement au conseil d'administration et l'avis de ce conseil suffiraient. Les représentants du personnel pourraient défendre leurs commettants, tout au moins les avertir et leur permettre ainsi de réclamer en temps utile. Ainsi pourrait être assuré le droit de regard des agents sur toutes ces décisions dont leur vie dépend souvent.

Mais leur principale garantie est le droit de recours devant le conseil d'État pour

tous les excès de pouvoir commis, soit par les chefs techniques dans les décisions qu'ils ont prises, soit par les ministres dans les modifications qu'ils apportent aux décisions des chefs techniques. Quant à la définition de ces excès de pouvoir, nous devons laisser à la grande magistrature administrative qui a imaginé ce régulateur de l'administration française et qui le perfectionne chaque jour, le soin de déterminer, suivant l'état de la législation et le progrès des mœurs politiques, quels sont les excès de pouvoir commis par un directeur ou un ministre dans la nomination des agents des services publics.

Reste le choix des principaux chefs de service, par exemple des directeurs généraux ou directeurs. Cette désignation ne peut être arrêtée que par le ministre qui représente la nation maîtresse de ses services. Mais le conseil d'administration de chaque service devrait être appelé à faire

des propositions publiques : par leur publicité, nous serions assurés que le ministre devrait les examiner avec un soin particulier. Cette combinaison de la proposition publique par le conseil d'administration et du choix du ministre assureraient dans la plupart des cas la nomination d'hommes aptes, non pas à régenter l'administration pour le compte du ministre, mais à diriger effectivement cette administration et à la représenter auprès du ministre et du parlement, c'est-à-dire auprès de la nation.

Sur les conditions de recrutement, tout le monde est à peu près d'accord. J'ai rappelé quelque part ce mot d'un aventurier : « Les concours sont faits pour les imbéciles qui ne peuvent arriver autrement. » Une fois casés, les auteurs de ces boutades sont les premiers à proclamer que le concours seul doit ouvrir l'accès des fonctions

publiques. Mais les résultats du concours doivent être vérifiés par un stage après lequel les chefs techniques prononcent l'admission définitive dans le corps.

Nous avons actuellement trop de concours distincts. Pour des fonctions analogues, avec des programmes à peu près identiques, nous organisons des concours séparés et intermittents. Ce luxe n'est pas favorable au bon recrutement des services publics. Des concours larges et réguliers élèveraient le niveau des candidats et l'on aperçoit aisément les réunions qu'on pourrait opérer dans certains services.

Mais ne devons-nous instituer pour chaque service ou chaque ensemble de services analogues, qu'un seul concours donnant accès aux postes les plus modestes, après quoi l'agent s'élèvera de degrés en degrés dans la hiérarchie? Dans ces matières de pratique administrative, il faut s'en tenir aux contingences, non à la rigueur des

raisonnements. Notre expérience française prouve que la nécessité de pousser rapidement aux postes supérieurs des hommes jeunes et pourvus d'une culture intensive justifie, dans beaucoup de services, l'institution d'un concours plus élevé donnant rapidement accès à une partie de ces postes. La combinaison que nous tendons à réaliser dans les Ponts et Chaussées peut servir de modèle : le concours de l'École Polytechnique prélève l'élite de la jeunesse scientifique pour fournir à la France à peu près la moitié de ses ingénieurs ; l'autre moitié sort du corps des conducteurs des Ponts et Chaussées qui ont passé au début de la vie un concours moins élevé, mais qui compensent par des connaissances pratiques une culture moindre. Avec des modalités différentes, cette organisation peut être étendue à beaucoup de services publics.

A cette question des concours se rattache celle des administrations centrales. Les

administrations centrales, qui d'ailleurs pourraient être très réduites, doivent être fondues avec les administrations actives. Ceux qui tiennent pour la dualité d'origine et réclament le maintien d'un concours distinct pour les administrations centrales expliquent qu'elles sont l'instrument de la surveillance du ministre sur les agents du service actif et que la fusion affaiblirait cette surveillance. Mais les administrations centrales ne sont pas des instruments du ministre : elles sont l'organe supérieur des services ; la communauté d'origine est absolument nécessaire à l'unité, à la méthode et à la bonne gestion du service.

*
* *

Telles sont les garanties que nous demandons. Quoique nous n'ayons jamais cessé de dire que nous demandons ces garanties pour la bonne gestion des ser-

vices publics et non pour l'avantage personnel des fonctionnaires, on nous répète à tout instant, et peut-être le dis-tu toi-même :

« Mais, avec tous vos systèmes, les fonctionnaires vont être rois : nous ne pourrons plus les faire marcher. »

Avoue, lecteur ami, que ce qui provoque ton indignation, c'est moins la crainte des injustices que les fonctionnaires commettraient à ton détriment que le dépit de ne plus pouvoir leur en faire commettre à ton profit. Sans doute, quand cette machine sera bien réglée, tu ne pourras plus à tout instant y fourrer les doigts pour en tirer quelque avantage particulier. Serait-ce un malheur public? Console-toi en pensant que ton voisin sera au même régime et que, le jour où tu voudras obtenir quelque chose qui ne contrarie pas l'intérêt général, tu l'obtiendras sûrement, rapidement, économiquement, sans requérir l'assistance d'un

conseiller général, d'un député, d'un sénateur ou d'un ministre.

Une répartition plus rationnelle des attributions entre les élus et les administrateurs ; un parlement arrêtant les règlements sociaux et le budget, contrôlant les services publics par ses délégués les ministres; des administrations très simplifiées, actives et responsables devant les ministres et le parlement de la gestion des services publics ; plus de grèves dans les services publics ; plus de fonctionnaires politiques mêlant sans responsabilité la politique à l'administration, et, par conséquent, plus de préfets : voilà ce que tu vas trouver dans ce volume, comme tu l'avais déjà trouvé dans les études précédentes et comme tu le trouveras dans les études qui suivront, si j'ai le loisir de les achever. Sans doute une telle fixité dans les idées me disqualifie un peu à tes yeux. Ne t'en défends pas : lorsque je me relis, j'éprouve

moi-même quelque humiliation à me trouver toujours, ainsi qu'une borne, aux mêmes réflexions. Saül, dit Paul de Damas eut, en tous temps, une bien meilleure presse que Jean-Baptiste, l'homme du désert ; c'est justice : celui qui se convertit à nos idées nous plaît plus que celui qui veut nous inculquer les siennes. Mais qu'y puis-je? A l'âge où je suis, on ne change plus.

Reconnais du moins que j'ai une notion du service public assez utile pour toi et pour tous les citoyens. Lorsque je répète à mes camarades que du moment où ils sont entrés dans les services publics, ils se sont par cela même engagés à faire passer toujours l'intérêt du public avant leur intérêt personnel, je ne leur dis pas une grande nouveauté puisque je leur dis d'agir comme ont agi, comme agissent encore chaque jour, peut-être pas avec une suffisante bonne humeur, mais avec une sûreté instinctive, des dizaines de milliers de Français. Cepen-

dant, celui qui a mis ainsi en toutes circonstances l'intérêt de la nation avant le sien peut, au moment où il sent que sa vie va finir, si modeste qu'ait été sa fonction, se rendre ce témoignage qu'il a fait à sa manière une assez grande chose : il a rempli utilement tout son devoir envers les autres, ce qui est le fond de toutes les morales humaines.

Barfleur, septembre 1901.

I

LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

I

LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS :

LETTRE A UN ÉLECTEUR.

Vous m'écrivez, monsieur, qu'aucun service public ne fonctionne convenablement dans votre ville : pas de distribution d'eau ; aux carrefours, quelques fontaines ouvertes une heure le matin, une heure le soir; vous n'y devez puiser que pour l'alimentation, ce qui vous interdit de vous laver; la conduite d'eau passe d'ailleurs en contrebas du cimetière ; personne n'oserait songer à des égouts; des rues infectes, un éclairage rudimentaire, un hôpital malsain, la typhoïde en permanence dans les bas quar-

tiers; des écoles que la scarlatine et le croup déciment périodiquement; pas d'hygiène; peu d'assistance; une police ridicule. Cependant le budget municipal est épuisé et la ville regorge de fonctionnaires qui ne semblent pas inactifs. Que font-ils; où passe l'argent? Vous vous exaspérez. Calmez-vous, monsieur : presque toute la France est au même point. Si vous examinez avec sang-froid l'ensemble de nos services publics, vous constaterez partout une disproportion incroyable entre l'effort et les résultats, partout aussi la nécessité de dépenses énormes pour obtenir enfin un service à peu près normal.

*
* *

Marine, guerre, travaux publics, justice, police, colonies, assistance, hygiène, amélioration du sort des travailleurs, représentation des intérêts français à l'étranger :

partout des montagnes d'or à dépenser pour obtenir, non un service idéal, mais le minimum correspondant à nos exigences les plus légitimes.

Un fonctionnaire admirable est chargé de réorganiser la marine; sans compter avec la fatigue, il se met à la tâche et, après trois mois de labeur, nous demande deux cent vingt-cinq millions, non pour construire de nouveaux bateaux, mais uniquement pour mettre en état de service ceux que nous avons.

Les antimilitaristes sont-ils des visionnaires ou des gredins? Injures, horions, mois de prison. Mais, pendant ce temps, un brave homme s'aperçoit que les soldats mangent de la viande pourrie et que beaucoup de casernes sont malsaines. Pour donner une bonne nourriture aux soldats et assainir les casernes, combien de millions ?

La batterie de six pièces est-elle supérieure à la batterie de quatre pièces? Gram-

matici certant; mais, pour nous assurer la victoire, nous devons immédiatement mettre cinquante-neuf millions à l'augmentation de notre artillerie et dépenser en plus tous les ans quatorze millions cinq cent mille francs.

Avons-nous eu tort ou raison de racheter la Compagnie de l'Ouest? Belle discussion : les économistes y perdent leur sang-froid; les sénateurs leur haleine et leur siège. Mais quelle que soit la casquette, pour avoir le personnel et le matériel nécessaires au commerce, combien de dizaines de millions à dépenser?

Par quels procédés galvaniser notre marine marchande? Les spécialistes élaborent des lois compliquées; mais aucun de nos ports n'est en état de recevoir les navires; partout les installations les plus indispensables manquent ou retardent; pour aménager Le Havre seulement, il faut cent millions.

Une épidémie d'indiscipline sévit-elle sur les agents des Postes et des Télégraphes? Des théoriciens d'autorité font des conférences; mais beaucoup de bureaux sont insalubres et les agents ne sont ni assez nombreux, ni assez payés.

Téléphonistes et abonnés s'injurient. Qui a tort? Les tribunaux sont fort embarrassés; mais pour mettre le seul réseau de Paris en état normal, on nous demande plus de cent millions.

La criminalité augmente-t-elle ou diminue-t-elle? Les statisticiens épluchent leurs chiffres; des orateurs subtils sertissent des discours d'Académie; mais, pendant ce temps, nous ne trouvons plus de gendarmes parce que nous leur donnons un salaire dérisoire; pour avoir dans toute la France une police satisfaisante, il faudrait dépenser cent millions de plus par an.

L'inamovibilité des juges n'est-elle qu'une enseigne sous laquelle opèrent des sup-

pôts de la réaction ou des courtisans des politiciens? En guise d'arguments nous nous jetons à la tête leurs bonnets fourrés; mais le recrutement normal de la magistrature est tari, parce que nous n'avons pas assez d'argent pour payer les magistrats.

Nos plus grands bourgeois célèbrent la solidarité humaine ; mais dès que nous voulons passer des papiers aux actes, nous reculons devant l'énormité de la charge publique pour un résultat individuel dérisoire.

Nous avons conquis des colonies et rêvons d'acquisitions nouvelles ; mais la plus belle et la plus rapprochée manque de routes, de chemins de fer et, pour en créer, doit emprunter cent soixante-quinze millions.

D'aimables hommes attestent les dieux, parfois même devant les étrangers, qu'aucun peuple n'eut jamais notre bon goût et que nous sommes inimitables dans les beaux-

arts; mais presque tous nos musées sont pitoyablement installés et nous n'avons pas l'argent nécessaire pour des acquisitions nouvelles.

Nous proclamons Paris la cité humaine; mais nous n'entretenons pas les monuments publics et l'on s'écrase dans des rues trop étroites. La ville annonce un emprunt de cinq cents millions pour travaux urgents? Combien faudrait-il dépenser en plus pour maintenir ou justifier la réputation de Paris?

D'innombrables commissions examinent patiemment s'il convient de décentraliser ou de déconcentrer; mais, pendant ce temps, artisans des villes et des campagnes croupissent dans l'ignorance des règles de la vie et de la santé.

Abrégeons : ni vous, ni moi n'avons les éléments du calcul à faire pour préparer l'état d'ensemble des dépenses qui seront nécessaires, d'ici dix ans, dans tous les ser-

vices publics, un état au vrai, avec une certaine ordonnance et quelques comparaisons sur l'utilité de ces dépenses. Voilà de quoi tenter ceux qui ont la fortune de gouverner un instant la France. Nous saurions les sacrifices utiles pour devenir vraiment des gens civilisés et si, sur quelques parties, nous préférions demeurer des sauvages, nous ne pourrions nous en prendre qu'à nous.

*
* *

Je devine, monsieur, que ces considérations ne sont pas de votre goût. Dépenser encore, dépenser toujours ! Le budget de la nation a dépassé quatre milliards ; celui des départements et des communes, douze cents millions ; et combien d'entreprises ne figurant pas dans ces budgets sont des annexes des services publics. Par nature ou par adaptation, les fonctionnaires ne

sont-ils que des gâcheurs de temps et d'argent?

Vous dites que votre ville est pleine de fonctionnaires; regardez-les et jugez-les : vous trouverez des hommes intelligents et dévoués, supérieurs à leur condition et à la besogne qu'ils ont acceptée. Des faits innombrables le prouvent : un seul suffirait. Presque tous les fonctionnaires qui entrent dans les compagnies industrielles ou dans les assemblées électives, y prennent rapidement une place prépondérante. Mais le système administratif et le régime politique pulvérisent, anéantissent les qualités naturelles ou acquises du fonctionnaire français, sa volonté et son dévouement.

Il s'est imaginé qu'il ferait quelque chose pour son pays; quand aux dernières lueurs du jour il mesure sa tâche, que trouve-t-il, le pauvre homme? Quelques cendres de papiers inutiles. Toute sa vie, il a écrit,

paperassé, raturé des rapports de gens plus compétents, fait d'autres rapports pour des ignorants, jacassé dans des commissions dont personne ne connut les travaux, correspondu avec des milliers de badauds; pour une sottise retardée, combien d'entreprises utiles arrêtées ! Le peu de bien qu'il a fait lui a toujours nui, et si quelque chose l'a poussé sûrement, c'est le mal auquel il a collaboré.

Pourtant, écrivez-vous, les fonctionnaires ne semblent pas inactifs. Ce n'est pas une apparence; vous n'avez probablement aucune idée de la somme de travail qu'exige la moindre décision administrative. Comme ces choses sont faites pour vous et en somme par vous, puisqu'elles sont ordonnées en votre nom, je vous donnerai un exemple : je l'emprunte à dessein aux œuvres les plus modestes, à celles qui ne peuvent soulever aucune passion politique.

Un Breton veut construire une digue de cinquante mètres pour protéger un champ que la mer ronge et demande à l'administration de fixer la limite du rivage sur ces cinquante mètres. De l'obstination avec laquelle, en un temps où l'on n'est pas chiche de lois et de règlements, nous persistons à chercher dans l'ordonnance de 1681 ou même dans le Digeste les règles de cette délimitation, je ne dirai rien, ne voulant pas me mettre à dos les commentateurs dont ces recherches font la fortune et peut-être le plaisir. Après quelques quatre-vingts ans de discussions et d'hésitations, l'administration a déterminé le procédé : sur les rivages de la Manche et de l'Océan, au jour et à la minute fixés par l'annuaire de la marine, l'opérateur plantera des piquets à la limite du flot; sur les grèves de la Méditerranée, il repèrera simplement le bourrelet que les vagues de l'hiver ont formé.

Notre Breton a donc écrit, le 6 janvier 1905, à l'administrateur de l'inscription maritime pour le prier de lui fixer la limite de la mer sur cinquante mètres. Celui-ci a envoyé la demande au préfet maritime, lequel l'a transmise au ministère de la Marine. Le ministre de la Marine en a conféré avec le ministre des Travaux publics et le ministre des Finances : sans doute, ils n'ont pas porté l'affaire au Conseil des ministres; mais les directions de chaque ministère ont échangé à ce sujet des correspondances qui figurent au dossier. Cette consultation préalable terminée, le ministre de la Marine a écrit au préfet, maritime et au préfet du département pour les avertir qu'il autorisait la délimitation et fixer le jour et l'heure de cette délimitation; il a invité le préfet du département à désigner une commission comprenant des fonctionnaires de la Marine, de la Guerre, des Finances et des Travaux publics. A

raison d'un seul par ministère, cela fait encore quatre personnages : l'administrateur de l'inscription maritime, un capitaine du génie, un receveur de l'Enregistrement et des Domaines, un ingénieur des Ponts et Chaussées. Le préfet a fait afficher l'arrêté annonçant la délimitation et l'a fait notifier aux propriétaires intéressés. Au jour et à l'heure fixés, toutes affaires cessantes, les quatre augures se sont transportés sur le rivage de la mer, ont fait planter des piquets à la limite du flot, établi un plan qu'ils ont signé tous les quatre et dressé procès-verbal de leurs opérations. Le plan a été transmis au préfet du département, qui l'a transmis au maire de la commune pour une enquête de huit jours. Le préfet a pris un nouvel arrêté pour désigner un commissaire enquêteur. Le procès-verbal de l'enquête et l'avis du commissaire enquêteur ont été envoyés au préfet, lequel a réexpédié alors tout le dossier au ministre

de la Marine. Pour la seconde fois celui-ci a consulté les ministres des Travaux publics et des Finances. Pour la seconde fois ceux-ci ont examiné l'opération, correspondu et fait connaître leur avis.

Enfin, le ministre de la Marine a pu préparer le projet de décret et l'a envoyé au Conseil d'État où il a été examiné d'abord en section, et puis en assemblée générale, le 21 janvier 1909, quatre ans après la demande faite par le propriétaire breton. Restent encore les formalités de publication, de retransmission et de notification.

Ce rural lit parfois le dimanche dans quelque feuille locale un écho de nos dissertations sur les progrès de l'organisation sociale. Mais qu'a-t-il pu penser de cette organisation sociale, lui qui l'a vue surtout par ce fait qu'elle a demandé quatre ans pour tracer une ligne sur cinquante mètres.

Quelque extraordinaire difficulté avait-

elle donc surgi? Aucune : seulement, dans ces transmissions et retransmissions, des pièces avaient été perdues, des signatures oubliées, le procès-verbal transmis au préfet maritime au lieu de l'être au préfet du département. Si tout avait marché régulièrement, la procédure n'aurait pris qu'un an ; mais parfois ces opérations demandent plus de quatre ans : j'en sais une qui dure depuis quatorze ans.

Est-ce donc pour aboutir à une perfection telle que du moins l'opération soit inattaquable? Du tout : la jurisprudence le prouve surabondamment; car, pour remédier aux erreurs qui peuvent être ainsi commises elle a réservé aux intéressés deux recours qu'elle appelle plaisamment parallèles et qui ne sont que contradictoires. Notre Breton, s'il s'aperçoit que les quatre augures ont mal planté leurs piquets ou inexactement établi leur plan, a deux recours différents qu'il peut employer suc-

cessivement : il peut demander à la juridiction administrative de constater l'erreur commise et, si celle-ci tient pour exacte la limite fixée, il peut se retourner devant les tribunaux judiciaires, leur faire constater la fausseté de cette limite et se faire allouer une indemnité pour le terrain qui lui a été pris : vraie administrativement, la limite est fausse judiciairement. C'est pour arriver à ce résultat qu'on a mis quatre ans.

Cependant, tout près de lui, notre Breton avait un fonctionnaire parfaitement capable de mener à bien l'opération dans le minimum de temps nécessaire. Deux mille cinq cents conducteurs des Ponts et Chaussées, nous coûtant environ huit millions, sont répartis dans la France entière. N'ont-ils pas une instruction suffisante pour résoudre au jour le jour toutes ces petites affaires dont notre vie est faite et souvent dépend? Grands dieux! Chaque jour on étend le programme du concours pour ces fonctions.

Un conducteur a plus de science maintenant que n'en avait jadis un ingénieur. Mais plus la valeur et la compétence des agents s'accroît, plus on dilue leurs attributions, on allonge les hiérarchies, on superpose les contrôles. Tout l'État intervient et met quatre ans pour mal planter des piquets sur cinquante mètres de long.

*
* *

Chaque administration est une organisation destinée à produire une utilité sociale, à créer de la vie : elle devrait donc être conçue, dirigée d'après les méthodes industrielles les plus fortes et les plus modernes. Toutes sont combinées, agencées pour produire des mots, des papiers, du néant. Aucune considération technique ne domine leurs efforts ; partout, une multitude folle de rouages ; une constante rupture des forces ; des chapelets d'écluses coûteuses,

où les affaires séjournent pour des vérifications frustratoires; on pèse, on soupèse, on vérifie, on revérifie, on contre-vérifie; la moindre différence donne lieu à des confrontations, à des suppléments d'enquêtes, à des commentaires, à des discussions aigres-douces. Pendant ce temps, l'intéressé crève de dépit ou de faim : heureux quand on ne s'en prend pas à lui.

Avec les moyens actuels de communications, le directeur de chaque administration peut, de son bureau, diriger effectivement, jour par jour, tout son service : il peut être constamment en communication efficace avec tous ses agents, éclairer les uns par l'expérience des autres et faire donner à tous le maximum. Mais d'abord, qu'est le directeur : quelqu'un formé dans l'entreprise, en connaissant les rouages, les méthodes? Rarement; s'il connaissait l'affaire, il aurait des préférences, par suite des préjugés : nous aimons mieux des

esprits vierges, tâtonnant la vérité. Que fait d'ailleurs ce directeur? Dirige-t-il? Non : il est surtout dirigé ; il reçoit et transmet des ordres, fait étudier des papiers ; le mieux qu'il puisse faire, c'est souvent de retarder et par quel prodige d'efforts, la mesure qu'il juge la plus funeste pour l'intérêt public. Un général? Non, pas même un capitaine : un adjudant. Son administration s'étend en principe sur toute la France, mais elle est rompue en quatre-vingt-six morceaux par les quatre-vingt-six préfets.

Nos ministères publient des cartes qui figurent d'une façon assez saisissante le progrès des communications en un siècle : à mesure que la rapidité des transports augmente, la France se rapetisse ; au début, elle s'étend jusqu'à la marge ; à la fin c'est un pain à cacheter ; ce serait à peine une lentille si les communications répondaient à nos désirs. Au point de vue administratif, le phénomène est inverse ;

nous allongeons les distances et nous nous appliquons à aggraver la division de la France en quatre-vingt-six morceaux.

Vue du point de vue industriel, notre organisation donne l'impression d'un mouvement immense et sans objet : c'est toujours comme la galerie des Machines en 1889 : chaque jour on y brûlait beaucoup de charbon; mais rien n'en sortait à la fin de la journée : tout avait tourné à vide.

*
* *

Ces réflexions ne sont pas nouvelles et je ne connais aucun fonctionnaire qui ne les rumine chaque jour. Ne fait-on donc rien pour y donner suite? Si : on nomme des commissions de fonctionnaires. Mais dès que les fonctionnaires sont réunis en commission, le point de vue change. Chacun démontre que son rôle, dans telle cir-

constance, peut sauver l'État d'un dommage ou d'un péril, et les arguments ne manquent pas. Car, après tout, les choses n'ont pas été arrangées par et pour la blague féroce de M. Courteline, mais combinées avec un soin extrême par des théoriciens ingénieux et subtils.

Lorsque Louis-Adolphe Thiers signa l'ordonnance du 18 février 1834 sur les enquêtes d'utilité publique, il jura qu'il avait forgé un instrument scientifique précis pour mesurer l'utilité réelle des travaux publics. Or, quel administrateur attache maintenant une importance technique quelconque à l'enquête? Quel citoyen, à moins qu'il ne soit mû par un intérêt personnel, songe à aller inscrire son opinion sur les registres? Si, par aventure, quelque rentier désœuvré ou quelque capitaine retraité calligraphie ses observations sur l'utilité des travaux projetés, avec quel mépris, et d'ailleurs quelle facilité,

lui démontre-t-on qu'il aurait mieux fait d'aller pêcher à la ligne!

Toute commission a un objet : le rapport; lorsque le rapport est fait, la commission a rempli sa tâche. Mieux vaut souvent qu'il en soit ainsi.

Un décret du 9 mai 1906 a nommé une grande commission interministérielle pour préparer un budget de réorganisation de l'administration départementale, en vue de la simplification des services. Cette commission s'est aussitôt partagée en deux sous-commissions : l'une pour l'organisation, l'autre pour les attributions. Nous connaissons par un rapport de cent quarante-deux pages les travaux de celle-ci. Elle se composait d'administrateurs éminents; le rapport seul suffirait, par la hauteur des vues, la compétence, la clarté et l'élégance du style, à montrer la valeur de l'homme qui a résumé dix-huit mois de travaux.

A quelles conclusions principales a

abouti cette nouvelle commission succédant à tant d'autres et chargée de procurer la simplification des services :

1° à renforcer considérablement les attributions des sous-préfets et à donner ainsi quelque raison d'être à des fonctionnaires dont tout le monde reconnaît l'inutilité ;

2° à créer un corps nouveau : les « secrétaires professionnels de mairie » ;

3° à développer une institution de contrôle qui n'existe encore qu'à l'état rudimentaire : l'inspection générale des services administratifs.

Que n'avons-nous pas fait pour l'instituteur ? Nous placions dans chaque commune non seulement l'éducateur de nos enfants, mais le fonctionnaire de la vie locale. Ce mélange d'attributions, en ouvrant les yeux de l'instituteur sur les réalités de l'organisation sociale, pouvait être aussi favorable au développement de l'éducation qu'à la bonne administration de la commune. Les

instituteurs prenant pied en France, nous avons pris peur. Les rapports officiels dissimulent cette peur sous des formes polies. Mais chaque jour on entend dire que l'intrusion de l'instituteur dans les secrétariats de mairie a été un fléau : donc, créons un corps de fonctionnaires nouveaux pour chasser l'instituteur des secrétariats de mairie. Ce qui est un fléau, c'est de maintenir le pouvoir du préfet sur l'instituteur, car cette monstruosité existe encore : les instituteurs sont nommés par les préfets et traités par eux comme des agents politiques. Donnez à l'instituteur le statut et les garanties auxquels il a un droit absolu : faites-en le fonctionnaire de l'Instruction publique, protégez-le contre le maire et le préfet ; quand il deviendrait ensuite obligatoirement le secrétaire de la mairie, où serait pour nous l'inconvénient ? Mais qui osera arracher les instituteurs aux préfets?

Le scandale de l'organisation policière

est notoire. La municipalisation de la police est non seulement un barbarisme, mais une barbarie. La nation doit la sécurité à toute personne habitant le territoire; il est absurde de prétendre que c'est là affaire municipale et non nationale. Nous l'avons bien prouvé en organisant, malgré les criailleries, une police nationale à Paris, à Lyon et tout récemment à Marseille. Dans cette ville, il a fallu conserver le personnel choisi par la municipalité, parfois parmi les malandrins; les crédits sont insuffisants : cependant, dès les premiers mois, transformation complète; l'ordre renaît; les attaques à main armée sur la voie publique cessent; dans les dix premiers mois de 1908, treize cent soixante-dix arrestations de plus que dans la période correspondante des années précédentes.

L'organisation des brigades régionales de police mobile, ce rudiment d'une police judiciaire nationale, a donné des résultats

analogues. Les neuf cent un mille francs obtenus avec tant de peine par M. Clemenceau produisent en un an l'arrestation de deux mille cent cinquante-six gredins qui échappaient à l'action de la justice. La vérité crève les yeux de tout le monde : il nous faut partout une police nationale et rien n'est plus facile à organiser. Au fait, voici plus de cent ans que toutes les générations font la même constatation. Mais quand on presse le maître de l'heure de donner enfin à la France l'organisation qu'elle réclame depuis si longtemps, le maître de l'heure répond qu'il ne peut pas, qu'il n'a pas le temps, qu'il devrait faire un trop grand effort pour vaincre trop de préjugés et il retourne à la mêlée sociale pour recevoir et rendre des coups.

Savoir, pouvoir, oser, trilogie qui n'est presque jamais réalisée ; celui qui sait ne peut pas ; celui qui peut et par hasard sait n'ose pas ou, s'il lui prenait fantaisie

d'oser, serait promptement détourné de persévérer par des occupations plus bruyantes ou plus plaisantes. Nous autres, nous avons la ressource de parler ou d'écrire : la moitié de la France fait des conférences à l'autre qui prend des notes, les résume, les amplifie, rédige des rapports et se soulage avec des papiers. Que fais-je d'ailleurs, monsieur, en vous écrivant?

Pourquoi donc vous étonner qu'aucun service public ne fonctionne convenablement dans votre ville? Vous avez quatre fonctionnaires qui pourraient être les instruments principaux de la vie locale : le juge de paix, le conducteur des ponts et chaussées, le percepteur et l'instituteur. Ces quatre artisans de l'organisation démocratique attendent depuis longtemps à pied d'œuvre. Qu'en faites-vous? Vous n'en tirez aucun parti. Bien plus, quand vous vous apercevez que l'un d'eux commence à être

utile, vous vous méfiez, et ouvertement ou sournoisement vous tâchez d'annuler ses efforts.

Pourquoi vous plaindre, monsieur, de tant payer pour obtenir si peu ?

*
* *

Mais je sens que je vous ai convaincu. Vous agréez ces quatre artisans de la France nouvelle : le juge de paix, le conducteur des Ponts et Chaussées, l'instituteur, le percepteur. Ils sont là, vous les voyez, vous leur parlez, vous les payez. Comment faire qu'ils vous rendent tous les services que vous êtes en droit d'exiger et auxquels ils s'emploieraient avec joie ? Tout de suite, vous me demandez quelque règlement à la Siéyès : je ne vous le donnerai point. N'êtes-vous point las, monsieur, jusqu'au dégoût, de ces arrangements de l'esprit? Comptez combien on vous en a livré

depuis cent ans et ce qu'ils valent maintenant au poids du papier.

Le dernier fut élaboré par des maîtres ès arts constitutionnels. Il assure que les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle : quelles lois de finances? Le budget seulement ou toute loi ayant des conséquences financières; après le vote par la Chambre, le Sénat a-t-il le droit d'augmenter les crédits? On n'en sait rien.

Les ministres sont-ils responsables politiquement devant le Sénat comme devant la Chambre? On n'en sait rien non plus : eux-mêmes soutiennent tantôt une thèse, tantôt l'autre.

Quels sont d'ailleurs exactement les pouvoirs d'un ministre? On n'en sait toujours rien : le mot n'est qu'un titre, et le titre reste le même pour des attributions très différentes ; au même instant le ministre de la Guerre et celui de l'Intérieur n'ont

pas les mêmes pouvoirs sur les fonctionnaires.

Et le président de la République, connaissez-vous mieux ses attributions? Il nomme, dit la Constitution, à tous les emplois civils et militaires, avec le contre-seing d'un ministre : en fait, tous les emplois inférieurs sont donnés sans qu'il s'en doute et pour les emplois supérieurs sa signature n'est qu'une formalité : elle constate seulement la décision prise par les ministres souverains ; par contre, dans la désignation de ceux-ci, il intervient très efficacement ; au moment où il appelle le premier ministre, le président de la République a une grande liberté de choix et souvent le prouve : en cet instant, il dispose du sort de la France.

Ainsi, peu à peu, nous nous éloignons du texte constitutionnel : il n'est plus qu'une borne à l'horizon marquant un temps disparu. Et vous voulez que, simple

particulier, je vous refasse une sorte de papier constitutionnel. Mais tout m'en dissuaderait. Aucun texte ne donne explicitement au Conseil d'État le droit d'annuler les décisions arbitraires du président de la République, des ministres, des préfets et des maires et d'asseoir ainsi l'équité au milieu des partis. Cependant cela a été fait peu à peu par l'effort de quelques hommes comprenant la vie sociale et, si certains politiques enragent d'être bridés, la France voit et approuve les garanties qui lui ont été données spontanément. Par contre, les mêmes hommes, exactement les mêmes, ont été maintes fois investis formellement du soin d'organiser les ministères. En vingt-sept ans, ils ont fait cent soixante-dix-huit règlements sur ce sujet et, sans doute, malgré leur application, ne sont pas satisfaits de leur besogne puisqu'ils ne refusent pas de la recommencer indéfiniment.

Comment prétendrais-je mieux qu'eux réussir et mettre en quelques lignes la bonne formule des services publics? C'est à vous à la trouver au jour le jour, en comparant ce que chacun fait et ce qu'il pourrait faire.

Vos deux mille huit cent soixante-trois juges de paix jugent déjà trois cent vingt-cinq mille affaires par an : ils en pourraient juger bien plus. Voyez ce que pourrait être la justice de paix dans votre canton et la force avec laquelle se développerait l'institution si le juge de paix était digne de sa mission : il serait l'instrument efficace de la police judiciaire ; peu à peu il remplacerait dans un grand nombre de cas le tribunal d'arrondissement; il vous donnerait la justice rapide, à bon marché et vous débarrasserait des procéduriers. Mais c'est de vous seul que dépend cette transformation démocratique, car c'est à vous seul à ne plus tolérer qu'on vous

envoie des agents électoraux comme juges de paix.

Vous vous ébrouez quand sur soixante mille instituteurs quelques-uns parlent ou agissent comme des sots ou tout simplement quand ils ont une opinion différente des vôtres ; mais si vous apprenez qu'un préfet a réussi ses élections grâce aux instituteurs du département, vous jugez que ce préfet mérite de l'avancement.

Vous grognez quand vous attendez six mois la permission de planter une haie au bord de votre champ ou un an, celle de pratiquer une prise d'eau ; mais vous avez la superstition de l'arrêté préfectoral ou du décret et vous trouveriez inquiétant qu'un simple conducteur des Ponts et Chaussées tranchât sur l'heure toutes les petites affaires de son service.

Les projets d'impôts nouveaux vous effarent ; mais vous ne paraissez pas vous douter que ces impôts vaudront surtout ce

que vaudront les percepteurs et vous regardez ceux-ci avec défiance quand ils réclament l'indépendance nécessaire à leur fonction. Vous dites que les finances de votre commune sont mal gérées ; mais vous ne faites rien pour trouver dans le percepteur, non seulement le receveur des deniers communaux, mais le conseiller qui pourrait exercer un contrôle sérieux, au lieu du contrôle souvent illusoire des préfectures.

Cessez donc de compter si benoîtement sur la puissance génératrice des lois : elles détruisent assez aisément ; elles créent plus difficilement. Chaque jour, je vois, la vie échapper avec souplesse aux lois, aux mieux faites et non pas seulement aux politiques, mais à celles qui ont été préparées pour les affaires, par des hommes d'affaires. Vous me taxeriez de pédantisme si je vous montrais la posture un peu ridicule de tant de législateurs qui se don-

nèrent tant de mal pour combiner tant de dispositions déjà si lointaines de la réalité. Si les lois avaient cette vertu, depuis cent ans qu'on vous en fabrique à tour de bras, à quel degré de perfection sociale ne seriez-vous pas parvenu ! Or vous vous plaignez que tout marche en dépit du sens commun. Ne demandez donc plus l'avenir aux lois, mais croyez qu'un organisme sain produit de la vie et détruit les parasites. A tout prix, faites de chaque corporation de fonctionnaires un organisme sain : elle éliminera peu à peu les formes usées et d'elle, l'avenir du service public naîtra avec une force irrésistible.

*
* *

C'est ce sentiment de l'inutilité de leur vie et de la vanité de leurs efforts qui a créé le grand mouvement des fonctionnaires. Confusément encore, mais de jour

en jour plus fortement, leurs volontés se tendent vers une organisation rationnelle des services publics. Peut-être ne voyez-vous dans ce mouvement que les manifestations d'agités qui ne sont pas toujours des fonctionnaires. Les protestations bruyantes de quelques meetings contre l'exclusion ou la non-réintégration d'agents très justement frappés vous semblent marquer l'orientation des administrations publiques ; vous êtes excusable : deux casseroles usées, pendues aux branches d'un chêne, couvrent en s'entrechoquant le bruit de la forêt ; c'est cependant la forêt qui vit.

Éloignée de ces manifestations vaines ou dangereuses qu'elle ne comprend même pas, passionnément attachée à la République pour laquelle elle vit et meurt dans l'obscurité, la masse des fonctionnaires réclame actuellement un statut général sur lequel elle puisse appuyer la transforma-

tion démocratique de chaque administration. Les rédactions diverses données à cette sorte de déclaration tournent toujours autour de quatre principes :

1° Tout fait de grève dans un service public quelconque doit être puni avec une impitoyable rigueur ; car il est plus criminel pour la nation que la plupart des infractions prévues par les lois pénales.

2° Aucun fonctionnaire ne peut être propriétaire de sa fonction ; car c'est pour l'utilité de tous qu'il est fonctionnaire.

3° Tous les fonctionnaires, quels qu'ils soient, doivent trouver dans les règles de recrutement et d'avancement des garanties absolues contre l'arbitraire et la faveur, particulièrement contre l'arbitraire et la faveur provenant des appréciations politiques ; car le service public est permanent et nécessaire, tandis que rien n'est plus mobile et souvent plus vain que les appréciations politiques.

4° Tous les fonctionnaires doivent avoir la liberté de s'associer comme ils l'entendent et chaque association doit pouvoir exercer les droits de ceux qui la composent ; car c'est le seul moyen de permettre aux fonctionnaires de poursuivre librement l'amélioration des services publics et il serait absurde de refuser à ceux qui se sont voués à défendre l'ordre social les libertés qu'on prodigue à ceux qui s'appliquent à le détruire.

Ce statut sera-t-il voté par la Chambre d'abord, ensuite par le Sénat? Les politiques feront-ils une loi pour détruire la tyrannie des politiques sur les agents des services publics? On sourit.

Mais pendant que les discoureurs dissertent sur les formes administratives dans lesquelles pourraient être tolérées les unions des fonctionnaires, celles-ci se font, se développent, s'organisent. Une juridiction qui n'est assurément pas composée

d'éléments révolutionnaires, mais qui vit et que la force de la vie entraîne dans le mouvement social vient de reconnaître définitivement la légitimité des associations et la légitimité de leur intervention à la place des associés. Tous les agents des services publics sont donc en possession de l'instrument des réformes qu'ils demandent : ils n'ont qu'à s'associer, à discuter leurs intérêts professionnels, à dénoncer les abus, à exposer comment les services publics doivent être gérés : ils triompheront s'ils ne poursuivent que le bien de la nation.

*
* *

L'agitation des fonctionnaires n'est pas dirigée contre l'autorité légitime des chefs : les fonctionnaires veulent seulement que la désignation des chefs soit faite par des méthodes plus sûres ; l'autorité n'y perdra rien. Cette agitation n'est pas inspirée par

le désir de conférer à chacun l'inamovibilité dans une médiocrité universelle : chacun veut seulement réaliser complètement et librement l'utilité publique pour laquelle sa fonction a été créée, indiquer et poursuivre l'amélioration du service sans craindre les rancunes. Mais assurément, les sentiments qui ont dominé pendant longtemps toutes les administrations disparaissent. La seule nomination suffisait à justifier la supériorité du chef et interdisait de la discuter : chacun baissait les yeux et se taisait. Maintenant le plus humble agent examine le passé et le présent du préfet, du directeur ou du ministre : il connaît et juge l'emploi des heures; il compare et prononce. Chacun sait que d'un préfet ou d'un cantonnier ce n'est pas nécessairement le préfet qui est l'homme le plus droit et le plus intelligent; que d'un facteur ou d'un sous-secrétaire d'État aux postes, ce n'est pas nécessairement le fac-

teur qui est inférieur au sous-secrétaire d'État; que d'un percepteur ou d'un ministre des finances, ce n'est pas nécessairement le ministre des finances qui a le plus de valeur intellectuelle et morale.

Chacun sait que des milliers de gens étaient par leur courage, leur intelligence, leur droiture, aussi dignes des premières places que ceux qui les occupent. La vie et ses hasards ont placé les uns plus haut, les autres plus bas. Il faut que les uns dirigent et que les autres se conforment à la direction donnée, car toute entreprise qui n'obéit pas à une direction périt. Mais agents supérieurs et agents inférieurs ne sont que des associés; aucun n'est un maître, aucun, un serviteur. Chacun, lorsqu'il exerce ses fonctions, représente en quelque manière toute l'autorité de la nation. Lorsqu'un agent de police arrête l'automobile du ministre de l'Intérieur qui dépasse la vitesse permise, lorsqu'un garde

champêtre dresse procès-verbal au président de la République qui chasse en temps prohibé, lorsqu'un conducteur de train arrête les effusions électorales du ministre des Travaux publics qui pérore sur le quai, l'agent de police, le garde champêtre, le conducteur de train, sont seuls, à cet instant, le gouvernement de la nation.

Chaque agent doit avoir ainsi la plénitude d'attributions que comporte normalement sa fonction. Chacun doit être supérieur à toute autorité en tant qu'il remplit cette fonction. L'organisation empirique des hiérarchies et des contrôles n'a d'autre objet que de le maintenir dans les limites de cette fonction et de l'inciter à la bien remplir.

*
* *

Les huit cent mille fonctionnaires ne méditent donc pas de s'insurger contre la nation et de la plonger dans l'anarchie :

ils commencent au contraire à se grouper pour une organisation plus moderne et plus utile des services publics. Mais il serait puéril de chercher à dissimuler que leur effort se masse contre la conception que le député et le ministre ont actuellement de leur rôle. Le député veut être maître de sa circonscription : il entend que tous les fonctionnaires de cette circonscription soient connus de lui, lui soient agréables et partant lui soient soumis. Le ministre veut que tous les fonctionnaires de son ministère soient également connus de lui, travaillent pour obtenir son approbation et tiennent leur carrière de lui ou de ceux en qui il a confiance. Presque tous les députés, presque tous les ministres, les uns avec plus d'esprit, les autres avec plus de naïveté, affirment cette conception de droit divin. Chaque fonctionnaire peut en citer autant d'exemples qu'on voudra : toute sa vie en est faite.

Comment admettre cependant qu'un fonctionnaire, envoyé dans une circonscription déterminée pour y faire une besogne d'utilité générale, puisse dépendre du député de cette circonscription et soit à tout instant obligé de s'enquérir des intentions de ce député ? Que celui-ci surveille l'exécution du service public et manifeste ensuite dans le parlement son approbation ou sa désapprobation, c'est son rôle et c'est pour cela qu'il est élu ; mais il ne peut prétendre à rien de plus. C'est entre le parlement, représentant l'ensemble des intérêts généraux du pays et l'administration, responsable du service public, que l'affaire doit être discutée publiquement. Le service public disparaît s'il est morcelé, trituré, sur tous les points du territoire, dans l'amalgame secret des intérêts de chaque carrière politique ou administrative.

De même, un ministre ne peut connaître utilement tout le personnel de son minis-

tère. L'administration du pays serait singulièrement compromise si chaque agent passait son temps à faire antichambre ou s'ingéniait à attirer sur lui l'attention suprême. Dans ces conditions, la faveur que le ministre accorde à quelques-uns qu'il connaît ou croit connaître risque fort d'être une injustice pour tous les autres et les décourage. Lorsque les fonctionnaires réclament des règles fixes et précises pour le recrutement et l'avancement, ils plaident moins pour eux-mêmes que pour les services publics et pour la nation.

*
* *

Tout ce mouvement ne tournera-t-il pas en définitive contre le parlementarisme? Des administrations si fortes et si vivantes n'imposeront-elles pas peu à peu leur gouvernement à la France? Quelques-uns l'ont annoncé éloquemment, mais ensuite ont

montré plus de confiance dans l'avenir du parlement, puisqu'ils y sont entrés. Ils deviendront ministres sans doute avant que les attributions les plus arbitraires du ministre soient seulement entamées. Puissent-ils alors se souvenir de leurs théories.

Sous quelles formes se feront, dans deux siècles, les groupements des hommes et seront régies les communautés de chaque groupement? Il est permis de croire que ces formes ressembleront, avec des perfectionnements, à celles que nous connaissons aujourd'hui. Des nations dont on peut bien dire qu'elles étaient assises à l'ombre de la mort, se lèvent et se mettent en marche vers la forme parlementaire, comme vers la lumière et la vie. En France, cette forme triomphe peu à peu des hostilités les plus dangereuses. Mais elle a dû se superposer à une organisation administrative qui n'avait rien de démocratique. Depuis la moindre jusqu'à la plus

haute fonction, tout repose encore sur la conception d'un imperator infaillible, responsable de tout devant tous. De là un malaise qui s'aggrave à mesure que chacun, plus instruit, plus attentif aux destinées de la nation, prend une conscience plus nette de ce qui doit être. Ce n'est pas le parlementarisme qui disparaîtra, mais peu à peu toutes les pièces du système impérial qui étouffe la République. Quand le député et le ministre affirment qu'ils doivent être rois et maîtres de tout et de tous, nous sommes portés à les croire tant nous sommes, ataviquement, dominés par l'adoration de l'autorité. Ils ont beau nous donner parfois des reproductions populaires de Louis quinzième le Bien-Aimé, plutôt que de Louis quatorzième le Magnifique, nous attendons patiemment l'effet de chaque nouveau règne. Mais peu à peu les yeux se dessillent; l'instituteur, le juge de paix et le percepteur se lassent d'être

des agents électoraux; le conducteur des Ponts et Chaussées veut faire son service sans avoir à compter avec les fantaisies des moindres élus. La domination des politiciens est menacée, sans doute, mais non le pouvoir légitime des hommes politiques. Par ce mouvement profond, large, irrésistible, bien plus que par les réformes directes, le parlement sera épuré et grandi. Députés, sénateurs et ministres, quand ils ne pourront plus mordre constamment sur les services publics, au profit des intérêts électoraux ou personnels, seront haussés par la force des choses jusqu'à leur rôle normal et nécessaire et le portrait vivant que M. Paul Boncour a tracé du politicien d'arrondissement sera celui d'un type disparu.

« Il est modéré, opportuniste, radical, et sera demain socialiste, suivant la couleur des bulletins qui font la majorité dans son pays. A mesure d'ailleurs que s'accentuait

la teinte, lui corsait ses épithètes. Il a servi l'empire, trahi Gambetta et renversé Ferry. Les ministères successifs n'ont pas eu de plus fidèle soutien jusqu'au jour où il eut plus d'intérêt à les combattre. Encore attendit-il la séance décisive et, le ministère tombé, il changea son bulletin après la bataille. Ses opinions se sont modifiées, mais ses rapports avec les électeurs sont restés les mêmes; à la fois esclave et souverain, domestique et despote, il fait leurs commissions et les fait trembler. Comme il a servi tous les ministères, ceux-ci l'ont servi; comme il n'était pas sûr, ils l'ont bien servi pour le mieux garder et les services rendus lui ont fait une situation solide. Pas un cantonnier qui ne soit placé par lui, pas un facteur qui ne soit à ses ordres, pas un instituteur qu'il n'ait menacé d'un déplacement d'office, pas un détour des ministères qui ne lui soit connu, il est familier avec les huissiers, hautain avec

les chefs du bureau ; les ministres l'exècrent, mais ils lui donnent raison, car il a le bulletin capricieux et la sollicitation tenace. »

Mais peut-être, monsieur, avez-vous du goût pour ce fonctionnaire et ferez-vous tout pour le garder, car lui est vraiment le serviteur. Alors ne vous plaignez jamais de rien.

Février 1909.

II

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

II

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE :

LETTRE A UN NOUVEL ÉLU.

J'apprends, monsieur, qu'à votre joie électorale succède de l'inquiétude. Sans doute votre campagne n'a pas été rude et les nobles paroles d'apaisement que la France attendait ont contribué à cette détente. Mais six semaines de sollicitations sont peu de chose auprès de la longue préparation à laquelle vous vous étiez entraîné. Que d'actes, de paroles, de pensers ont été combinés par vous depuis longtemps pour ce soir d'élection ! Il est enfin venu et le lendemain vous vous réveillez désemparé.

Disposerez-vous d'un pouvoir qui vaille un si long effort? Déjà vous êtes sommé de déclarer que le procédé par lequel vous avez été élu est fangeux. Beaucoup vous invitent à une nuit du 4 août; plusieurs vous menacent d'un 18 brumaire et quelques pince-sans-rire vous congratulent d'être devenu pair de France en 48.

Laissez dire : songez à ces milliers de gens bien intentionnés et peut-être bien préparés qui n'ont pas eu votre occasion ou qui, l'ayant eue, n'ont pas su comme vous la saisir. Peut-être ils essaient de se consoler en se répétant que Taine n'a pu rester conseiller municipal d'une commune de cinq cents habitants et que Renan n'a jamais été élu quoi que ce fût, sauf académicien. Mais, comme ils n'ont généralement pas écrit encore les drames philosophiques ou même les notes d'Italie, ils ne peuvent se dissimuler à eux-mêmes que la consolation est faible. Heureux Jacob, plai-

gnez ces Esaü que la vie a poussés à vendre leur part d'héritage pour un plat de lentilles et allez à vos affaires : elles sont assez grandes pour vous donner de la fierté, puisqu'elles sont celles du parlement français.

En avril 1909, je fus convenablement hué pour avoir dit, entre autres vérités, que, sous les injures, les calomnies, les agitations tumultueuses, un travail lent et sûr des esprits attache de plus en plus les peuples à la forme parlementaire, parce qu'ils ne connaissent aucun autre moyen de progrès démocratique. Qu'en pensent aujourd'hui les augures qui me huaient? Croient-ils encore le parlementarisme sérieusement menacé? La facilité avec laquelle il a triomphé des fautes des parlementaires ne dessille-t-elle pas les yeux?

Un orateur, que la Grèce eut envié à la France, a dit un jour que la République française souffrait d'une première crise...

les journalistes ont entendu et répété : de goutte; j'ai toujours pensé que l'homme d'État avait dit : de gourme. Notre démocratie naît à la vie : après tout, la romaine a duré quatre cent quarante ans et l'athénienne cent soixante-douze ans. Souhaitons seulement que nous approchions de l'âge de Périclès.

Vous m'avez laissé deviner qu'après avoir conquis le peuple vous songiez à forcer la gloire.

La gloire? Depuis si longtemps que cette fille publique couche avec tant de bandits et parfois tant de cuistres, un honnête homme comme vous peut-il encore la désirer? N'écoutez pas cette vieille sirène; tout avertit que les temps de la gloire sont passés et que ceux des grandes besognes collectives sont venus. Notre âge a aussi ses cathétrales à construire, des milliers d'ouvriers vont y travailler; mais quand les peuples viendront y chanter les cultes

nouveaux, avec raison ils ne chercheront pas des noms sur les socles; car personne ne pourra plus se targuer d'avoir fait à lui tout seul quelque chose.

Vous n'êtes pas de ceux qui prennent pour une récompense le bruissement de quelques feuilles imprimées; contribuer avec un assassin et une comédienne à faire un bon numéro de journal, sans même avoir toujours la priorité sur ces partenaires, ne vous enorgueillirait point. Quant au contentement de figurer dans les cérémonies publiques, je sais votre scepticisme. Dans les plus émouvantes, quelque détail ramène toujours au juste sentiment des choses. L'ami que nous pleurons, Édouard VII, grand moraliste à sa manière, nous laisse à ce sujet une dernière leçon. En faisant mener son cortège funèbre par un toutou, il a rappelé aux empereurs et aux rois, qui suivaient superbement à cheval ce chien, le proverbe de Falstaff :

« Un chien vivant vaut mieux qu'un roi mort ». Chassez donc tout souci de notoriété et, puisque vous avez une grande besogne devant vous, n'attendez votre récompense que de votre juste orgueil. Mais qu'allez-vous faire pendant ces quatre ans?

*
* *

Sans doute mesurer d'abord notre effort financier et déterminer pour longtemps le programme de la France.

L'an passé, vous m'avez loué d'avoir appelé l'attention d'un de vos électeurs sur l'énormité des dépenses à faire dans tous les services publics pour obtenir le minimum correspondant à nos exigences les plus légitimes. Donnez une suite pratique à ma littérature; dressez l'état au vrai des dépenses nécessaires pendant une vingtaine d'années dans tous les services publics, avec des comparaisons approfondies sur

l'utilité respective de ces dépenses, un classement rigoureux, un programme d'exécution et déterminez les ressources. Cet état au vrai, dressez-le si fortement et si complètement qu'il s'impose à la volonté de tous, car nous ne pouvons nous abandonner plus longtemps à l'inondation annuelle des improvisations individuelles et au génie particulier de chaque ministre des Finances pour aveugler les brèches.

Allez, monsieur, nous nous attendons à une forte addition et à des répercussions auxquelles tous n'avaient peut-être pas d'abord songé.

La seule augmentation des petits traitements coûtera fort cher ; qui soutiendra qu'elle n'est pas nécessaire?

Un gendarme risque tous les jours sa vie pour onze cents francs par an ; un douanier pour onze cents francs ; un surveillant de prison pour treize cent soixante francs ; un agent de police de Marseille ou de Lyon

pour quatorze cents francs; un gardien de la paix de Paris pour dix-neuf cents francs. Un garde champêtre, instrument nécessaire de toute réorganisation de la police en France, touche dans presque toutes les communes un salaire dérisoire.

Pour un grand nombre de petits fonctionnaires; le traitement oscille autour de trois francs par jour.

Ne parlons pas du traitement des fonctionnaires dits supérieurs. L'orgueil de servir la nation est grand : il compense assurément quelques obscures brimades, mais il ne nourrit pas une famille. Je connais des gardes forestiers qui, recevant chaque mois de l'État soixante-quinze francs de traitement, en portent quarante-cinq chez le boulanger; sans doute une pension militaire de quatre cent quatre-vingt-seize francs et quelques menus gains d'une petite société de chasse accroissent

les ressources de la nichée. Mais tous les gardes forestiers n'ont pas une pension militaire et une société de chasse. Ne doivent-ils donc pas alors avoir d'enfants à nourrir?

La loi sur les retraites des employés de chemins de fer est désormais applicable à trois cent mille fonctionnaires. Il serait puéril de dire que les agents des chemins de fer ne sont pas des fonctionnaires. Si un service a le caractère de service public, c'est assurément celui auquel la vie même de la nation est suspendue. Elle se passerait plus facilement de préfets, de conseillers d'État, d'ambassadeurs, même d'instituteurs publics et de députés, que d'agents de chemins de fer. Le procédé par lequel le gouvernement assure la direction générale et l'organisation financière d'un service public — car la concession d'un chemin de fer à une Compagnie n'est pas autre chose — ne change rien à la nature

du service public et au caractère des agents qui accomplissent ce service.

Le parlement vient donc d'accorder à trois cent mille fonctionnaires un régime de retraites très favorable. Après vingt-cinq ans de service, à cinquante ans d'âge pour les mécaniciens, les chauffeurs, à cinquante-cinq ans pour les employés sédentaires, l'agent a droit à une pension qui est de la moitié de son traitement. Chaque année de service, en plus des vingt-cinq, augmente la pension de un cinquantième. Un mécanicien qui entre au service à vingt-trois ans et qui part à cinquante-trois ans, c'est-à-dire encore souvent en pleine vigueur, a droit aux trois cinquièmes de son traitement : à dix-huit cents francs de pension par exemple, s'il touchait trois mille francs. Un chef de gare entré à vingt-trois ans et partant à cinquante-huit ans aura droit aux sept dixièmes de son traitement : par exemple,

à deux mille francs, s'il est arrivé à deux mille neuf cents francs.

Ces exemples vivants qu'on va voir dans toutes les communes de France, puisqu'il s'agit de trois cent mille agents répartis sur tout le territoire, auront une force de propagande irrésistible. Je consulte les derniers dossiers de pensions soumis au Conseil d'État : le douanier qui, après vingt-sept ans de service, reçoit comme pension sept cent quatre-vingt-trois francs ; le facteur qui, après trente et un ans de service, reçoit six cent quatre-vingt-cinq francs; l'éclusier qui, après trente-huit ans de service, reçoit trois cent quarante-huit francs; le garde forestier qui, après vingt-neuf ans de service, reçoit six cents francs; le gardien de phare qui, après trente-neuf ans de service, reçoit sept cent vingt francs ; le gardien de prison qui, après quarante-cinq ans de service, reçoit mille soixante-six francs; le gendarme qui, après vingt-sept

ans de service, reçoit huit cent six francs ; le maréchal des logis de gendarmerie qui, après quarante-quatre ans de service, reçoit mille deux cent cinquante francs ; l'instituteur lui-même qui, après trente-cinq ans et quatre mois, reçoit mille deux cent quatre-vingts francs ; le quartier-maître chauffeur qui, après vingt et un ans de service, perd un membre en service commandé et reçoit mille quatre-vingts francs, compareront leur sort à celui des agents de chemins de fer. Par quel artifice leur persuaderez-vous qu'ils sont moins intéressants ?

Connaissez-vous quelque force interdisant à l'agent des postes qui classe des lettres au milieu du train de se demander pourquoi les pensions du mécanicien et du serre-frein sont proportionnellement plus élevées que la sienne ? Et le gendarme correct qui orne le quai s'abstiendra-t-il de regarder dans l'intérieur de la gare et de

rechercher pourquoi il ne reçoit que huit cent six francs de pension, tandis que le facteur qui colle des papiers sur les malles, pour le même temps de service, reçoit treize cents francs?

Mais les moins prévenus aperçoivent de bien autres répercussions : la délimitation entre services publics et services qui ne sont pas publics est imprécise; chacun travaille pour tous, tous pour chacun et tout homme est l'agent, le fonctionnaire des autres hommes; notre loi sur les retraites ouvrières ne proclame pas d'autre principe. Cette loi satisfait surtout ceux qui l'ont faite. Ceux qui vont en bénéficier l'acceptent comme la reconnaissance tardive d'un droit, mais déclarent qu'elle est loin d'acquitter la dette contractée. Sans doute, avant que le mouvement prenne toute son ampleur, des années passeront. Mais vous en éprouverez bientôt les premiers effets dans toutes ces industries si proches des

services publics que nous-mêmes percevons à peine les limites. Le forgeron qui aura fabriqué des locomotives pendant quarante ans, le mineur qui, pendant quarante ans, aura extrait le charbon sans lequel ces locomotives ne marcheraient point ne se contenteront pas longtemps de pensions de cinq cents francs, tandis que le chauffeur et le mécanicien du train reçoivent des pensions de treize cents francs ou de dix-huit cents francs pour un service moins long.

Fixez donc pour longtemps le programme de la France ; mettez-y non pas tout ce qui serait désirable, mais seulement ce qui est possible, car votre devoir d'homme d'État est de prévoir et mesurer toutes les répercussions. Ce programme vous suggérera des méthodes nouvelles et les principales lignes de la réforme administrative.

*
* *

J'ai lu attentivement les beaux discours prononcés un peu partout depuis trois mois. Tous proclament la nécessité de cette réforme, et les statistiques du ministère de l'Intérieur apprennent que plus de quatre cents députés l'ont inscrite dans leur programme. Les fonctionnaires qui critiquaient depuis longtemps l'organisation actuelle des services n'avaient donc pas tort. Certes, ils n'ont pas eu d'abord beaucoup de succès. Utopistes et paradoxaux, disaient les sages ; épithètes dangereuses pour ceux qui les reçoivent et même pour ceux qui les donnent, car elles dispensent parfois ceux-ci de réfléchir et de répondre.

Il était clair pourtant que ces fonctionnaires n'imaginaient recueillir aucun profit personnel de leurs réflexions ; les procédures qu'ils critiquaient, ils les avaient patiem-

ment apprises et cette science dont ils ne tiraient pas orgueil leur assurait cependant quelque supériorité sur ceux qui ne l'avaient pas acquise. Ce système administratif, ils en étaient; ces hiérarchies, ils savaient la manière d'en user. On peut, sans être un Machiavel, utiliser le pouvoir arbitraire des hommes politiques. Dans ces sortes d'associations, le politique est de beaucoup le plus sympathique : il court les aventures et reçoit les coups; les autres jouent à coup sûr et le pire pour eux est de ne pas gagner tout ce qu'ils espéraient.

Pour demander le bouleversement de leur propre vie, d'une vie souvent si douce et, chose plus grave, pour chagriner tant de gens excellents avec lesquels ils vivaient et qu'ils aimaient, ces fonctionnaires étaient donc poussés par une conviction bien vive. Ils trouvaient que les choses ne pouvaient pas durer plus longtemps ainsi. Partout et chaque jour ils voyaient un gaspillage d'ar-

gent et d'énergies dans lequel la France s'épuisait. Des montagnes de papiers auxquels tout le monde travaillait et que personne n'avait le temps de lire entièrement; une prodigieuse surexcitation verbale; peu ou point d'actes utiles. Dans le Parlement comme dans l'administration, si quelqu'un avait cent de force, il devait en dépenser quatre-vingt-dix pour conquérir le droit d'agir et ne songeait plus ensuite qu'à économiser ses bribes d'énergie et à ménager l'avenir.

Aucun de ceux qui commencèrent cette campagne ne s'imagina grimper sur le Sinaï. Lorsqu'au premier rang de tous, M. Demartial, avec tant de hauteur de vues et de perspicacité, réclama et rédigea un statut des fonctionnaires dans lequel les devoirs seraient inscrits avec les droits, il ne prétendait pas arrêter un texte définitif : il donnait une formule de ralliement. Combien d'idées éparses et imprécises se sont

agglomérées autour de ses fortes études. Combien de progrès acquis par la seule puissance des mots qu'il a enfoncés dans les esprits : le statut des fonctionnaires !

Lorsque MM. Georges Cahen, Maxime Leroy, Jean Cruet, portant leurs investigations philosophiques sur le domaine respectif de la loi et du règlement, sur la vie du droit, indiquaient que la loi pouvait suivre le règlement au lieu de le précéder et, qu'en cette matière, comme en toutes autres, les parlements devaient devenir surtout des organes de contrôle; lorsque, dans des études plus modestes, d'autres expliquaient la complication des procédures, l'inefficacité de tant de contrôles, la pulvérisation de la responsabilité, aucun ne croyait prêcher des Évangiles ; tous avaient du moins le mérite de tâcher de voir au delà du moment présent et de leurs intérêts personnels.

Aujourd'hui, des milliers de gens ont fait

les mêmes observations; les faits s'accumulant, les sages eux-mêmes ont réfléchi; ils ont jugé et condamné cette survivance presque inexplicable du régime impérial après quarante ans de République. Tous parlent de la réforme administrative; plusieurs même la veulent sincèrement, et je sais que vous êtes résolu à ne point y épargner vos peines. Vous le pouvez, monsieur; donnez-nous donc enfin des simplifications pour arriver à de la responsabilité.

*
* *

Des simplifications : qui pourrait douter qu'elles soient nécessaires? Il faut avoir le jugement malaxé par une longue pratique de ces procédures pour ne pas crier à tout instant sa stupéfaction de tant de complications et de leur inutilité. Aucun dossier qui n'impose les mêmes constatations. Je rouvre celui que je viens de fermer, non

qu'il soit particulièrement instructif; l'affaire est des plus simples, mais elle est la dernière; j'y ai passé trois heures et j'ai encore cette certaine amertume des besognes que je sais souvent inutiles et que j'accomplis d'ailleurs de mon mieux depuis vingt-cinq ans.

Il s'agit d'un traité entre l'administration d'un grand réseau et celle d'un petit réseau d'intérêt local pour l'échange des voyageurs et des marchandises au point où le petit réseau joint le grand : en style de voies ferrées, un traité de gare commune. L'administration du grand réseau et celle du petit sont entièrement d'accord; elles ont rédigé leurs papiers avec sagesse et conformément à tous les usages. Voyez, cependant, combien de fonctionnaires pour le contrôle de cette affaire banale : un premier rapport de l'ingénieur ordinaire du contrôle des chemins de fer d'intérêt local, sept pages naturellement écrites par lui et calli-

graphiées par un expéditionnaire; vu et présenté, par conséquent, lu et vérifié par l'ingénieur en chef de ce même contrôle; un rapport commun des trois ingénieurs du contrôle qui s'appellent eux-mêmes des conférents au premier degré (ingénieur ordinaire du contrôle des chemins de fer d'intérêt local; ingénieur ordinaire de l'inspection de l'exploitation technique du grand réseau; ingénieur ordinaire de l'inspection de la voie et des bâtiments du grand réseau); avis des trois ingénieurs en chef, conférents au second degré; plus un avis du directeur de l'inspection du grand réseau; total : treize pages recopiées par des expéditionnaires ou des dactylographes, qui, jointes aux sept pages du premier rapport, font vingt pages d'écritures administratives. Déjà sept ingénieurs ont médité cette affaire. Qu'est-il sorti, en définitive, de leur examen? Ceci : pour faciliter l'échange des voyageurs et des marchandises, la

petite Compagnie a poussé ses installations sur les terrains du grand réseau. Mais le grand réseau peut avoir besoin plus tard de ces terrains : le traité prévoit qu'à première réquisition du ministre, la petite Compagnie, à ses frais, enlèvera les installations et remettra les lieux dans leur état primitif.

Les sept ingénieurs ont pensé que, formulée en termes aussi absolus, l'obligation avait quelque chose d'un peu rigoureux. Mieux vaudrait dire qu'en cas de reprise des terrains par le grand réseau, le ministre désignera les travaux que la petite Compagnie aura à effectuer. Cela allait peut-être de soi; mais, quand on s'est mis à sept pour examiner une affaire, ne faut-il pas, par quelque observation, justifier le temps qu'on a perdu? Conséquence : obligation de reprendre le traité et de le modifier. Est-ce tout? Hélas, non. M. le directeur des chemins de fer a transmis l'affaire au comité consultatif des chemins de fer.

Un rapporteur a été désigné : c'est moi ; je viens de ressasser le traité et les avis des sept ingénieurs. En trois heures et quatre pages, j'ai tâché, mais en vain, de découvrir la lacune ou la petite irrégularité qui aurait justifié mon intervention. Je vais porter un nouveau rapport au chef de bureau compétent ; celui-ci le fera copier par un expéditionnaire qui perdra au moins une heure à déchiffrer mon grimoire. Le rapport sera polygraphié et distribué à tous les membres du comité consultatif. Quelques-uns le liront et apprendront peut-être ainsi le nom de la gare minuscule où voyageurs et marchandises passent d'un très grand réseau sur un très petit. Dans huit jours, je lirai ce rapport en séance. Trente ou quarante membres du comité, devenus ainsi, pour cette modeste affaire, des conférents à la troisième puissance, écouteront cette lecture. Et quels conférents? Les hommes les plus considérables de ce temps :

un ancien président de la République; d'anciens et de futurs ministres; des présidents de chambres de commerce; des administrateurs de puissantes sociétés; les directeurs de nos plus grands services. L'un d'eux, peut-être, me poussera une colle à laquelle, moi qui n'ai jamais vu cette gare, je répondrai insuffisamment. Alors, complément d'instruction. Si je réponds heureusement ou si personne n'est d'humeur à me coller, le comité déclarera que l'honorable M. Millerand peut, sans inconvénients pour la nation, approuver le traité. Je ferai de la séance un procès-verbal analytique, qui sera recopié dans les bureaux et que je lirai à la séance suivante. Je ferai, en outre, un avis pour traduire le sentiment du comité. Cet avis sera également recopié, soumis au président du comité, transmis au ministre, qui prendra sa décision et la fera connaître au préfet. Alors seulement ce traité pourra être valablement approuvé.

Ne pensez-vous pas que l'intervention d'un seul agent de contrôle aurait suffi? Un seul de ces ingénieurs polytechniciens, que nous prélevons sur l'élite de la nation et formons par des méthodes si admirables, aurait lu le traité, l'aurait visé et signé en engageant par cette signature sa responsabilité; mettons-en deux, si vous voulez : un, représentant le contrôle du grand réseau; l'autre, le contrôle du petit; ensemble ils auraient lu le traité et regardé les installations de la gare; leurs deux signatures, au bas du papier, n'auraient-elles pas garanti suffisamment la nation contre les aventures qu'un traité de ce genre peut lui faire courir?

Vous penserez, monsieur, qu'en vous racontant cette histoire de gare commune, j'ai pris volontairement un exemple ridicule. Non; j'ai pris le dernier dossier que j'avais sous la main. Je pourrais aisément collectionner des choses plus curieuses.

Récemment j'ai trouvé un rapport de quatre pages dans lesquelles le même agent supérieur, représentant à la fois un service de navigation et un service de chemin de fer, conférait gravement avec lui-même, sur une moitié de la page exposait son opinion comme contrôleur de la navigation, sur l'autre moitié, comme contrôleur du chemin de fer et, mettant deux fois sa signature au bas de la quatrième page, concluait que les conférents avaient fini par se mettre entièrement d'accord. Mais ce sont là des hors-d'œuvre.

Que diriez-vous si j'expliquais, avec quelques détails, cette instruction de la concession des omnibus qui a duré sept ans, comme des fiançailles bibliques et si je vous montrais toutes les aventures auxquelles, malgré tant de commissions, de discussions, de mémoires, de rapports admirables, ce service public essentiel est resté exposé jusqu'au dernier moment ?

Car c'est le trait le plus significatif de notre organisation actuelle. Que l'on fasse travailler pendant des années des équipes innombrables, qu'on multiplie, pour la moindre chose, les formalités, les rapports, les contrôles, passe encore si la chose était bien faite. De cette collaboration de tant de gens habiles devraient, semble-t-il, sortir des décisions parfaites. La France, qui paie si cher tant de contrôles superposés, qui y consume tant d'activités et d'intelligences, devrait au moins avoir de la bonne besogne. Non : chacun isolément aurait pris une décision satisfaisante. Tous ensemble aboutissent à quelque chose de très médiocre et parfois de détestable. Cette collection d'avis superposés embrouille l'affaire. Chacun épluche l'avis de son collègue ou de son inférieur avec le désir de justifier son intervention en critiquant la besogne d'autrui et, quand on arrive au bout, on est bien loin de l'intérêt

réel : on a résolu des rébus, rectifié des visas, mis des points, des virgules ; mais la chose importante, l'erreur technique, le mauvais calcul, l'opération financière douteuse, qui feront chavirer le service public, passent à travers tant de contrôles avec une extrême facilité.

Ici encore, dussé-je être blâmé par ceux qui estiment que comme l'âme d'Arvers l'administration a ses secrets, je citerai, sans commentaires, trois exemples et je les prendrai dans ces instructions de chemins de fer d'intérêt local organisées et menées avec tant de science et de précision.

Dans un département du Sud-Est, un réseau important est déclaré d'utilité publique. Les devis officiels, sur lesquels est basée cette déclaration d'utilité publique, évaluent la dépense totale à treize millions sept cent cinquante mille francs. Cette évaluation n'est contestée par personne. La dépense dépasse vingt-deux millions. Dans

un rapport imprimé et distribué aux représentants du département, l'ingénieur en chef déclare que le dépassement est dû à des imprévisions, à des irrégularités, à des omissions ; il ajoute sans ambages que plusieurs de ces omissions étaient voulues.

Dans un département du centre, un réseau de cinq cents kilomètres, devant coûter vingt-cinq millions, est mis à l'étude, franchit pendant trois ans sans difficulté toutes les étapes de l'instruction et arrive avec tous avis favorables, techniques et autres, au Conseil d'État, où l'on s'aperçoit que matériellement les trains ne pourront pas circuler sur les pentes prévues. Les observations du Conseil d'État arrêtent quelque temps l'affaire; mais un homme influent veut la création du réseau. Il va l'obtenir, lorsqu'il meurt. Revirement complet : tout le monde reconnaît que ce réseau, porté sans difficulté jusqu'au dernier terme de la procédure et qui,

malgré les observations du Conseil d'État, serait maintenant, sans le hasard de la mort, en voie d'exécution, était mal conçu, mal étudié ; tout le monde y renonce.

Dans un département du Nord-Ouest, autre affaire mal menée : concessionnaire douteux, travaux en retard, malfaçons, dépassements, embarras financiers. Lorsqu'on examine comment cette affaire est conduite, on trouve que le directeur général de l'entreprise est, depuis trois ans, un ancien agent de change belge condamné à l'unanimité par la Cour de Bruxelles à deux ans de prison pour escroquerie dans une affaire de chemins de fer et l'on s'aperçoit que cette condamnation n'était pas ignorée.

Ainsi tout ce luxe de formalités et de contrôles ne nous garantit pas contre les aventures.

*
* *

Vous pouvez donc simplifier hardiment.

Ne croyez pas ceux qui vous diront qu'ainsi vous portez la main sur des mécanismes nécessaires. Mais ne comptez pas sur les économies résultant de ces simplifications pour faire face à des dépenses nouvelles. Dans beaucoup de services vous trouverez à employer utilement les agents que vous dispenserez des besognes inutiles. Presque partout les économies seront mangées par l'inévitable augmentation des traitements.

Dans les campagnes, un seul juge de paix ferait parfaitement le service de deux ou trois cantons. Mais si vous voulez réaliser les profondes réformes préconisées par M. Cruppi et commencer la réorganisation judiciaire par la justice de paix, vous relèverez les traitements et la situation des juges de paix et vous emploierez à ces relèvements l'argent procuré par la suppression des postes inutiles. Ainsi dans tous les services.

Poursuivez donc ces simplifications,

moins dans l'espoir de nous apporter des économies, que dans la volonté de nous donner enfin la responsabilité des fonctionnaires.

Tout a été dit sur l'irresponsabilité de l'administration française et sur les désastres causés chaque jour par un régime qui détruit le désir de l'action et la préoccupation du devoir envers la nation, conscience des fonctionnaires.

Faites que dans toute affaire, grande ou petite, la France puisse enfin mettre la main sur un agent technique permanent, effectivement responsable dans sa carrière de la façon dont l'affaire a été menée.

Et comment nous assurer cela? En exigeant que chaque affaire, chaque décision soit signée par un agent technique permanent, autant que possible par celui qui est le plus rapproché des intéressés.

Vous m'avez peut-être suivi jusqu'ici sans protestations. Mais maintenant, j'en ai peur, nous n'allons plus être d'accord, et

j'entends que vous me demandez : « Que faites-vous donc du pouvoir du ministre, seul responsable de toute l'administration de ses services devant le parlement, c'est-à-dire devant la nation? »

J'ai commencé par vous écrire ce que je pense du parlement et vous voyez bien toutes les espérances que je mets en lui, puisque c'est de vous que j'attends des réformes auxquelles je crois la force et peut-être l'existence de mon pays liées. Ne croyez donc pas que je veuille sournoisement réduire le parlement en tutelle. Lorsque nous réclamons, bien plus comme citoyens que comme fonctionnaires, la responsabilité des agents de la nation, nous ne prétendons pas enlever aux ministres leurs pouvoirs nécessaires. Mais cette responsabilité des ministres, pour toutes les affaires courantes du service, celles qui nous touchent, vous savez bien qu'elle est un leurre. La phrase qui fait si bien dans

les réponses aux interpellations : « Je couvre tous les fonctionnaires de mon administration », vous savez bien qu'elle ne nous assure aucune garantie sérieuse.

Vous voulez la bonne gestion des services publics ; je ne connais qu'un seul moyen : faites que chaque affaire soit dirigée et signée par un agent technique permanent. Ainsi nous saurons à qui nous en prendre de la façon dont l'affaire est menée ; ainsi nous saurons qui, suivant les cas, doit être loué, récompensé, blâmé ou puni. Et ne vous mettez pas en peine d'organiser à l'avance des sanctions : quand ces précisions nous seront données, nous trouverons bien les sanctions, comme nous trouvons bien ce que nous avons à faire, lorsque le serrurier a faussé notre serrure, le menuisier coïncé notre porte ou le jardinier mal greffé nos rosiers.

Sans doute le contrôle de tous les services publics doit appartenir aux élus,

puisque c'est pour cela que nous les élisons. A côté de la signature de l'agent technique permanent responsable, en principe, de la façon dont l'affaire est menée, doit figurer explicitement ou implicitement le visa qui marque le contrôle des représentants des élus, ministres ou maires. En cas de divergence de vues, le ministre ou le maire doit avoir le dernier mot ; mais il doit l'avoir en évoquant l'affaire à lui, en dessaisissant l'agent technique et en prenant ainsi publiquement la responsabilité de sa décision.

Actuellement trop de fonctionnaires travaillent obscurément pour les élus : dans cet amalgame d'efforts et de volontés nous ne pouvons discerner utilement qui est responsable. Tout agent doit travailler désormais publiquement pour la nation, sous le contrôle des élus.

En acceptant ces idées, vous hâterez la simplification des services, car vous aper-

cevrez l'inutilité de beaucoup de fonctions et de contrôles destinés uniquement à préparer une décision supérieure et césarienne et non à procurer, par les voies les plus rapides, la bonne gestion des services publics.

*
* *

Vous trouvez ces réflexions bien longues : croyez-vous que j'ignore le sort ingrat de tels papiers ?

Des articles épars et cursifs, voire même des livres pesants qui n'enrichissent pas les éditeurs, persuaderont-ils jamais qu'un conducteur des Ponts et Chaussées règlerait fort bien la plupart des affaires courantes de son service ; qu'un juge de paix assurerait aisément la justice, la police et l'assistance dans plusieurs cantons ; que l'enchevêtrement des deux voiries, la vicinale et la nationale, est ruineux ; que les

préfets sont des parasites laissés par l'Empire dans l'organisme républicain; que le garde champêtre devrait être l'agent primaire de la nation et non le commissionnaire des maires; que l'organisation rationnelle des secrétariats de mairie sera l'embryon d'un nouveau régime municipal; que certaines administrations centrales pourraient être supprimées; qu'il est absurde de contraindre les plaideurs à prendre dans chaque affaire un avoué et un avocat et qu'un mandataire par partie serait plus que suffisant; que les notaires doivent être obligatoirement groupés par région et solidaires les uns des autres... etc.

Mais vous, monsieur, par le prestige de votre parole, vous pouvez imposer ces idées à l'attention de tous.

Demain, par un discours, une interruption, une phrase, un mot heureux, vous pouvez donner une immense publicité à chacune de ces réformes et faire seul

mille fois plus pour elles, en un instant, que nous tous, dans notre vie.

Tenez : je prends l'une des plus modestes et des plus faciles : la solidarité des notaires. Quel prix y attacheraient tant de pauvres gens que la loi rabat chez le notaire et qui ne trouvent personne à qui se plaindre, lorsque le notaire a trahi leur confiance?

Beaucoup de notaires demeurent les conseillers et les protecteurs des familles et nous entrons chez eux avec ce sentiment de sécurité reconnaissante que donne la certitude du dévouement et de la parfaite honorabilité. Mais tous ne réalisent pas ce type consolant qui a justement inspiré tant de littérateurs. Chaque semaine, parfois chaque jour, les journaux nous apprennent quelque histoire fâcheuse. L'autre mois, nous avons eu une semaine particulièrement remplie. Un grand journal nous apprenait le lundi qu'un notaire du Nord

était condamné aux travaux forcés et laissait un passif d'un million. Le mardi, aventure analogue à l'Ouest ; le jeudi à l'Est. En huit jours, les quatre points cardinaux et le Centre y passèrent.

J'ai voulu savoir exactement le nombre et le passif des notaires qui depuis cinq ans avaient ainsi déçu leurs clients : à deux reprises, par l'intermédiaire d'amis haut placés, j'ai demandé ce renseignement à la chancellerie ; je n'ai pu l'obtenir. Est-ce donc un secret si redoutable ?

Cependant nous n'avons pas la liberté de ne pas nous adresser aux notaires. La loi et la pratique nous livrent ainsi parfois, pieds et poings liés, à des fonctionnaires que nous n'avons pas le moyen de choisir et de connaître et auxquels nous sommes contraints, en fait, de nous adresser, alors que nous douterions de leur intelligence, de leur capacité ou de leur bonne foi. Car pour beaucoup de Français, notamment

pour la classe laborieuse, la faculté de choisir le notaire, faculté qui n'existe pas d'ailleurs pour tous les actes, reste théorique : la plupart des citoyens français subissent le notaire de leur circonscription, comme ils subissent tous les fonctionnaires de cette circonscription. Cependant, quand ce fonctionnaire, sur lequel aucun contrôle sérieux n'est exercé, les ruine, ils ne peuvent s'en prendre à personne.

Est-il donc si difficile de nous garantir absolument contre de pareilles aventures? La solidarité obligatoire des notaires par régions remédierait à tout. Les notaires sont déjà groupés par arrondissement en une sorte d'association. En élargissant ces groupements, en instituant la responsabilité collective des notaires de chaque groupement, nous les obligerions à organiser eux-mêmes un recrutement très sévère et à contrôler réciproquement leurs agissements. Peu nous importerait alors le

notaire que nous prendrions, puisque, dans sa personne, c'est à la corporation des notaires que nous nous adresserions. La question des tarifs et de la suppression des charges misérables dans lesquelles les titulaires, pour vivre, sont conduits à toutes sortes d'opérations, se trouverait simplifiée. Car la solidarité des notaires amènerait vraisemblablement une caisse commune et la répartition d'une partie des bénéfices entre tous les associés.

Cette association, cette cooptation, cette solidarité, se retrouvent maintenant partout, parce que partout elles sont la loi du monde moderne. La logique les a imposées pour d'autres fonctionnaires intermédiaires analogues aux notaires : les agents de change de Paris, les commissaires-priseurs. Pourquoi ne pas les réaliser aussi pour les notaires? Ce n'est pas une entreprise difficile : les notaires s'y prêteraient vraisemblablement; au sur-

plus, les pouvoirs légitimes dont on dispose sur leurs tarifs permettraient de hâter la réforme.

Sans doute, ces améliorations de notre vie journalière n'illustrent pas ceux qui les poursuivent. Nous sommes bien plus enthousiasmés, quand votre éloquence nous entraîne vers la terre promise. Mais ni vous, ni moi, ne la verrons, la terre promise. En attendant, quelques-unes de ces simples réformes nous feraient prendre en patience la vallée de larmes où nous serons bientôt couchés.

Vous pouvez faire tant de choses avec de l'application et de la méthode ! Cessez donc d'être inquiet : une grande vie commence pour vous : monsieur, soyez heureux et ne nous oubliez pas.

Juillet 1910.

III

LE
STATUT DES FONCTIONNAIRES
ET L'INTERDICTION DE LA GRÈVE
DANS TOUS LES SERVICES PUBLICS

III

LE STATUT DES FONCTIONNAIRES

ET L'INTERDICTION DE LA GRÈVE DANS TOUS LES SERVICES PUBLICS [1]

Messieurs, je vous remercie de la sympathie avec laquelle vous voulez bien m'accueillir. Je souhaite qu'elle m'inspire des paroles dignes de vous, dignes de la République que nous servons tous avec un dévouement absolu et définitif.

Je regrette profondément que M. Demartial ne soit pas ici ce soir. Si quelqu'un

1. Compte-rendu sténographique d'une conférence faite le 2 avril 1909, dans une réunion organisée à l'hôtel des Sociétés savantes par les Associations de fonctionnaires.

pouvait vous parler avec compétence du Statut des fonctionnaires, c'est bien celui qui, depuis plusieurs années, avec tant d'énergie, de talent et d'efficacité, propage cette idée. Il est retenu par la maladie : je vous propose d'acclamer son nom : il le mérite bien. (*Applaudissements.*)

Messieurs les fonctionnaires, lorsque vos délégués dans le comité d'études m'ont invité à prendre ce soir la parole, j'ai d'abord refusé. Je leur ai répondu : Chacun de vous représente des centaines, des milliers, quelques-uns même, comme M. Courrèges, des dizaines de milliers de fonctionnaires ; chacun de vous parle et agit — car votre présence ici est un acte — au nom de centaines et de milliers de fonctionnaires ; je ne suis qu'une unité ; dans un mouvement aussi grave, aussi profond et que, pour ma part, je juge irrésistible, une unité n'est rien. Ils ont insisté : me voici.

Je vous dirai donc librement, loyalement et sans aucune de ces réticences qui seraient indignes de vous, indignes de moi, indignes de ceux qui nous entendent, ce que je pense de ce grand mouvement.

Mais d'abord il est un point que je veux traiter et j'imagine que, quand nous nous serons entendus sur ce point, nous nous mettrons plus facilement d'accord sur le reste.

Ce mouvement des fonctionnaires, dont votre réunion n'est qu'une manifestation, est-il dirigé contre le parlementarisme?

Sur les divers bancs. — Oui! Oui!

M. Chardon. — Certains l'ont dit et il importe que nous nous expliquions d'abord sur cette question essentielle, en hommes qui ne redoutent pas d'aller jusqu'au bout de leurs idées et qui, sachant qu'elles sont inspirées par un amour passionné du pays, ne redoutent pas non plus de les exposer publiquement.

Si je croyais que le parlementarisme est menacé, si je croyais qu'il touche à ses fins, rien ne m'empêcherait de le dire librement ici ce soir. Ce n'est pas parce que je suis fonctionnaire que je cesse d'être citoyen (*applaudissements*) ; ce n'est pas parce que je suis fonctionnaire que je cesse de pouvoir discuter librement de l'avenir de mon pays.

Certains ont donc dit qu'en réclamant des garanties nouvelles, ou en protestant dans certaines administrations contre l'affaiblissement des garanties qui leur avaient été accordées jusqu'ici, les fonctionnaires prétendaient diminuer progressivement l'autorité légitime et nécessaire du Parlement, mordre sur ses prérogatives les plus essentielles et mener peu à peu, sournoisement ou ouvertement, la France vers un temps où elle ne serait plus gouvernée que par des syndicats de fonctionnaires sans contrôle.

Si je croyais qu'il doit en être ainsi, je

répète que je le dirais ; mais je n'en crois rien. Je ne crois nullement que le parlementarisme touche à ses fins et j'appuie ma conviction sur un certain nombre de faits qui me paraissent évidents.

Au moment même où nous parlons, en dépit des calomnies, en dépit des agitations tumultueuses, je dirai même volontiers, sous les injures, sous les calomnies, sous les agitations tumultueuses, nous constatons un travail lent et sûr des esprits qui partout attache de plus en plus les peuples à la forme parlementaire, parce qu'ils la considèrent actuellement comme le plus efficace moyen de progrès démocratique, parce qu'ils ne connaissent aucun autre moyen de progrès démocratique. (*Protestations sur divers bancs. — Sur d'autres bancs : marques d'approbation.*)

Ne voyons-nous pas à cette heure des nations dont on avait pu dire jusqu'ici avec raison qu'elles étaient assises à l'ombre de

la mort, ne voyons-nous pas ces nations se lever et se mettre en marche vers le régime parlementaire comme vers la lumière et vers la vie? En France même, le régime parlementaire ne triomphe-t-il pas peu à peu des hostilités les plus dangereuses et, à chaque élection, le peuple n'écarte-t-il pas impitoyablement les uns après les autres ceux qu'il considère, sous un masque ou sous un autre, comme des adversaires du régime parlementaire?

Ce sont là des faits évidents, des faits historiques qui me dispensent de bien des considérations et qui sont de nature à renverser bien des spéculations.

Mais à côté de ces faits, il en est un autre qui est non moins évident, que je n'ai pas la prétention de vous révéler, qui a été depuis longtemps signalé par des historiens, par des hommes politiques. Tout récemment encore j'entendais l'honorable M. Buisson le mettre en lumière avec une

singulière force. En France, le parlementarisme a été purement et simplement superposé à toute une organisation administrative et sociale qui avait été construite dans un tout autre but, qui avait été construite, de la base au sommet, d'après les procédés les plus sûrs, pour produire de l'autorité, une autorité absolue au profit d'un chef suprême, infaillible, maître de tout et responsable de tout devant tous. Oui, messieurs, nous avons conservé précieusement, pieusement, naïvement toute cette organisation. De la base au sommet, elle continue, cette vaste pyramide administrative dont nous faisons partie, à travailler désespérément pour produire, par les procédés anciens, de l'autorité au profit de ceux qui ont remplacé l'Empereur et le Roi. (*Applaudissements.*) Toute notre organisation administrative continue à travailler pour faire du député un cinq cent quatre-vingt-onzième de roi et pour

faire du ministre un douzième d'empereur.

Tout, dans notre état social actuel, conspire pour obliger, pour contraindre le député à être le maître de sa circonscription et le ministre à être le maître de son ministère : je m'explique.

Tout oblige le député à être le maître de sa circonscription : cela veut dire que tout le personnel de cette circonscription, tous les fonctionnaires de cette circonscription, quels qu'ils soient, petits et grands, doivent être connus du député, doivent lui être agréables, doivent compter avec lui, qu'il peut exercer une influence bonne ou mauvaise sur leur carrière. Cela veut dire que toutes les affaires traitées dans l'arrondissement doivent porter la marque de l'influence du député : si le personnel échappe au député, si les affaires ne portent pas sa marque, peu à peu le député perd son influence et, perdant son influence, perd sa place.

Je dis aussi que toute notre organisation est construite pour obliger, pour contraindre le ministre à être le maître de son ministère, c'est-à-dire à être le maître du personnel et des affaires de ce ministère : cela veut dire qu'il est censé connaître tout le personnel de son ministère, que tous les agents de son ministère doivent tenir de lui leur avancement, leurs distinctions, leur carrière. Ils travaillent pour l'approbation du ministre, comme les soldats de la Grande Armée vivaient et mouraient pour un regard de Napoléon.

Cela est si vrai que j'entendais tout récemment un très haut fonctionnaire, un homme remarquable et pour lequel j'ai beaucoup d'estime et d'amitié, proclamer comme un axiome que tout avancement au choix dans une administration quelconque — il s'agissait, dans l'espèce, des éclusiers — était une marque d'estime du ministre. (*Exclamations.*) Ainsi, lorsqu'un éclusier de

France s'applique à bien manœuvrer les portes de son écluse, il doit se dire : « Monsieur le ministre va être bien content de moi ! » C'est contre cette conception que nous nous élevons. (*Applaudissements.*)

Tout oblige le ministre à vouloir être le maître des affaires de son ministère : cela veut dire qu'il est censé connaître toutes les affaires de ce ministère, qu'il est censé les diriger toutes effectivement. Qu'il s'agisse d'une permission de prise d'eau sur un fleuve ou d'une concession de mines, en principe, c'est lui qui décide et qui donne.

Vous n'ignorez pas qu'en ce moment même toutes les instructions criminelles de France sont censées soumises à la direction suprême du ministre de la Justice. Est-il cependant admissible dans un régime démocratique que ce soit le ministre de la Justice qui dirige toutes les instructions criminelles de la France !

J'ai résolu de n'apporter ici aucun exemple qui pourrait paraître une allusion à des faits récents ; sans renoncer à cette résolution, je peux bien néanmoins citer les exemples suivants :

Un ministre dépose au parlement un projet qu'il juge favorable à l'intérêt public. Sans doute, il a raison : mais les fonctionnaires de son administration, les hommes du métier qui connaissent la matière, qui connaissent non seulement la théorie, mais la pratique, jugent au contraire ce projet dangereux pour les finances publiques, dangereux pour la gestion du service public. Ils n'ont pas le droit de le dire publiquement ; s'ils le disaient publiquement, cela serait considéré comme une faute grave contre le devoir professionnel ; ils ne peuvent qu'avertir le ministre et, s'il ne tient pas compte de leurs avertissements, ils sont réduits à fournir des notes, des papiers, des statistiques pour aider à faire

passer le projet qu'ils jugent mauvais pour la nation. (*Applaudissements.*)

Un incident survient, on nomme une commission; c'est la grande ressource. Cette commission travaille et arrive à des conclusions précises; elle découvre une réforme à apporter, des économies sérieuses à faire. Elle rédige son rapport et le remet au ministre. Le ministre peut mettre ce rapport sur son bureau, poser dessus un poids et en tenir tel compte qu'il veut : il le lit ou ne le lit pas. Le rapport est pour le ministre, il n'est pas pour la nation.

Le corps auquel je suis si heureux et si fier d'appartenir, le Conseil d'État, est chargé, au point de vue administratif, de donner des avis. Ces avis, sous la République, ont encore exactement la même valeur que celle qu'ils avaient sous l'Empire. Quand il s'agit d'un décret, personne n'est censé connaître les avis du Conseil d'État que le ministre. Et lorsque le Conseil

d'État a déclaré tel projet détestable, si le ministre juge néanmoins que ce projet doit passer, la formule est la même : « Le Conseil d'État entendu... », cela suffit! (*Applaudissements.*)

Une voix. — Ce que vous dites est la condamnation du régime.

M. Chardon. — Ce n'est pas la condamnation du régime, c'est la condamnation d'une organisation ancienne qui a été conservée, malgré le régime. (*Applaudissements.*) C'est contre ce système ancien que tous les fonctionnaires protestent à l'heure actuelle.

Non, messieurs, le député ne peut plus être le maître de sa circonscription. (*Applaudissements.*) Et je dis volontiers, quel que soit le député, quel que soit le mode de scrutin. Certains députés, parmi les plus éloquents, vont répétant qu'ils sont recrutés par des procédés détestables, dignes de la mentalité d'un Papou. Je ne suis pas aussi ému de ces critiques que

certains de mes concitoyens. Les députés mêmes, qui protestent avec le plus de véhémence contre le mode actuel de scrutin, me paraissent être la meilleure preuve que ce mode de scrutin ne donne pas de si mauvais résultats. Mais, quel que soit le mode de scrutin, en admettant même qu'il puisse être infiniment amélioré, ce que je ne puis concevoir, ce que personne ne peut plus concevoir, c'est que le député soit le maître de sa circonscription, c'est que tous les fonctionnaires de cette circonscription soient obligés de se plier aux convenances, aux intérêts personnels ou électoraux de ce député. Cela est impossible. Le service public, pour lequel nous sommes tous faits, disparaît complètement; il est détruit s'il est ainsi morcelé, s'il est trituré dans l'amalgame secret de chaque carrière électorale et administrative. (*Applaudissements.*)

Le député est là pour surveiller l'exécution des services publics, pour recueillir

les doléances, les plaintes des citoyens, les porter à la Chambre, s'en expliquer publiquement devant le parlement, étudier les améliorations possibles : il est le contrôleur naturel et nécessaire des services publics, il n'en est pas le maître ; à aucun moment, il ne doit intervenir directement, ni dans la carrière des agents, ni dans les affaires. L'agent des services publics qui remplit son devoir ne doit avoir rien à attendre ou à redouter du député ; il ne doit même pas avoir à s'en occuper.

Sur ce point, tout le monde est d'accord en principe, sinon dans l'application. Qu'une réforme électorale profonde soit possible, je voudrais le croire. Dans tous les cas, ce qui est certain, c'est que vous pouvez tous peu à peu, les uns après les autres, conquérir dans l'intérêt même du service public, c'est-à-dire dans l'intérêt de la nation, votre indépendance et l'indépendance de votre fonction vis-à-vis du

député. Le jour où vous l'aurez conquise, le jour où, dans chaque service public, vous aurez opposé une digue infranchissable aux interventions politiques de quelque nature qu'elles soient, ce jour-là, non seulement la France entière vous applaudira, mais soyez bien sûrs que les députés eux-mêmes, affranchis et restitués à leur grand et véritable rôle, seront les premiers à vous bénir. (*Applaudissements.*)

J'arrive maintenant à des parties plus difficiles de mes explications et je sais que sur quelques points je vais révolter quelques-uns de ceux qui m'écoutent.

Une voix. — Ce n'est pas la peine d'en parler, alors !

M. Chardon. — Je vous demande pardon. Nous sommes ici pour nous expliquer librement, complètement, et j'irai jusqu'au bout de mes explications. (*Applaudissements.*)

Je sais d'abord très bien que quelques-

uns de ceux qui vont m'entendre penseront qu'on devrait punir l'audacieux qui ne croit pas au droit divin du ministre. Je reconnais tout ce que le rôle du ministre a de nécessaire et je m'incline volontiers devant ce qu'il a de grand. Le ministre, ce sont les yeux de la nation sur les services publics et je ne prétends point aveugler la nation. Mais je ne crois plus aux formules qu'on nous oppose encore trop souvent comme un argument sans réplique; je ne crois plus au pouvoir discrétionnaire du ministre, à la lettre de cachet, à la raison d'État; je ne crois plus au fait du prince, à cette espèce de cabinet noir dans lequel tant d'affaires publiques sont enfermées et où elles peuvent être détruites. (*Applaudissements.*)

Non, messieurs, le ministre ne peut plus être le maître de son ministère, ni en ce qui concerne le personnel, ni en ce qui concerne les affaires. (*Applaudissements.*)

D'abord en ce qui concerne le personnel : fût-il l'homme le plus juste, le plus impartial, le plus élevé au-dessus de toutes les contingences dont est nécessairement faite la politique de chaque jour, il ne pourrait pas être le maître de son personnel. Il lui est impossible matériellement de connaître ce personnel, de porter un jugement exact sur la valeur de chaque fonctionnaire. Le voudrait-il qu'il ne le pourrait pas. Dans ces conditions, la faveur qu'il accorde à ceux qu'il connaît ou croit connaître, risque fort d'être une injustice pour les autres qu'il ne peut pas connaître et les décourage.

Mais qu'est-ce qu'un ministre? Peut-il être l'homme le plus impartial, le plus élevé au-dessus de toutes les contingences de la politique? J'ai une profonde admiration pour le talent d'un grand nombre de nos ministres. Mais en somme, un ministre est le représentant d'un parti politique au

pouvoir, et non pas toujours du parti politique auquel il appartenait la veille. (*Vifs applaudissements.*) Il est le représentant d'un parti politique qui succède au représentant d'un autre parti politique, car les cabinets se font et se défont précisément par les jeux de ces politiques opposées. Mais alors, tous les fonctionnaires d'un ministère vont-ils donc pâtir auprès du ministre d'aujourd'hui de ce qu'ils ont servi avec dévouement le ministre de la veille?

Bien plus, dans un même ministère, l'entente n'est pas toujours parfaite entre les divers ministres. (*On rit.*) Les ministres eux-mêmes ne nous apprennent-ils pas, souvent par des communiqués officiels, que des divisions graves les séparent? Et alors, tous les fonctionnaires de l'Intérieur vont-ils donc être obligés de marcher contre tous les fonctionnaires des Finances, ou tous les fonctionnaires des Finances contre tous les fonctionnaires de la Marine, parce

que, assis autour d'une même table, ces Atrides ont songé à se poignarder! (*Applaudissements.*)

Désormais cela est impossible : un ministre ne peut pas être le maître de son personnel. Une administration doit produire naturellement ses chefs, comme ses recrues. Dans une République comme la nôtre, dans tous les services publics, un agent qui remplit son devoir doit pouvoir faire toute sa carrière, il doit être poussé par son mérite de la base au sommet, sans avoir seulement à se préoccuper de savoir qui est son ministre.

Le ministre ne peut pas être non plus le maître des affaires de son ministère et ici l'évidence est encore plus forte. Le ministre lui-même ploie sous le faix et il crie qu'on le débarrasse de tant d'affaires dont il ne peut vraiment assumer la charge, dont il n'a même pas matériellement le temps de prendre la connaissance la plus superfi-

cielle. Mais, imbus que nous sommes des idées anciennes, nous voulons qu'il soit une espèce de dieu, présent partout, voyant tout, connaissant tout, décidant tout, tranchant toutes les affaires. Cela est matériellement impossible. Lui-même demande à être déchargé de cette responsabilité qui l'écraserait si elle était effective; mais c'est nous qui le ramenons sans cesse à cette conception chimérique en lui disant : vous gouvernez le navire, vous êtes donc le maître de tout ce qui s'y passe!

Il faut rompre désormais avec cette notion d'un gouvernement concentré entre les mains d'un petit nombre d'hommes. Il faut définitivement extirper cette notion des cerveaux de tous les Français et il faut commencer par l'extirper de nos propres cerveaux. (*Applaudissements.*)

Dans une grande nation démocratique comme la nôtre, le gouvernement est infiniment plus morcelé. Chaque fonction-

naire, chaque agent de la nation, si petit, si modeste qu'il soit, au moment où il exerce ses attributions, est le gouvernement lui-même. A ce moment, chacun, dans la limite de ses fonctions, est supérieur à toute autorité. L'organisation empirique des hiérarchies et des contrôles que nous avons conservée et que nous devrions réformer sur tant de points, n'est faite que pour obliger chaque fonctionnaire à remplir sa fonction, pour l'y ramener s'il s'en écarte et le punir s'il la déserte. Telle est la notion nouvelle qu'il faut substituer à la notion ancienne de l'autorité et je m'explique par des exemples.

Lorsque le président de la République chasse en temps prohibé et lorsqu'un garde champêtre lui dresse procès-verbal, quel est, à cet instant, le gouvernement de la France? Est-ce le président de la République ou le garde champêtre? Lorsqu'un agent de police arrête dans la rue l'automo-

bile du ministre de l'Intérieur qui excède la vitesse réglementaire, quel est donc le gouvernement de la France? Est-ce le ministre de l'Intérieur ou l'agent de police? Lorsqu'un simple conducteur de train de la Compagnie du Midi arrête sur le quai de la gare les effusions électorales d'un ministre qui est d'ailleurs un très grand orateur et lui dit : « Ayez donc l'obligeance de monter dans le train; vous allez nous mettre en retard », quel est à ce moment le gouvernement de la France? Est-ce le ministre des Travaux publics ou le conducteur de train? Lorsqu'un facteur refuse de remettre dans la rue au sous-secrétaire d'État une lettre qui n'est pas destinée au sous-secrétaire d'État, quel est à ce moment le gouvernement de la France? Est-ce le sous-secrétaire d'État ou est-ce le facteur? (*Applaudissements et rires.*)

Quand on prend des exemples aussi simples et aussi saisissants, tout le monde

est d'accord ; mais il n'en est plus de même à mesure que l'on monte dans la hiérarchie. On se heurte alors à des objections. C'est cependant ce principe tutélaire qu'il faut désormais appliquer à toutes les fonctions publiques : il faut faire une vaste opération de décentralisation, bien plus considérable que celle qu'on a faite au commencement de l'Empire. En 1852, en effet, lorsqu'on s'aperçut que vraiment le pouvoir central était trop engorgé, on voulut opérer une décentralisation. Mais avec l'esprit césarien qui dominait alors, on n'alla pas bien loin ; on se borna à reporter à des hommes placés très près de la main du chef, à des fantômes de l'empereur, une partie des attributions que celui-ci ne pouvait plus exercer personnellement. Aujourd'hui, dans notre société démocratique, il faut achever cette opération à peine ébauchée, briser cette autorité qui ne peut pas s'exercer utilement et en répartir les mor-

ceaux entre tous les fonctionnaires de France; il faut donner à chacun son domaine, ses attributions et sa responsabilité, et faire de chacun une unité consciente, agissante et responsable. (*Applaudissements.*)

Car, je ne vous propose pas ici une opération sans contre-partie. De quelles acclamations la France ne devra-t-elle pas saluer celui qui lui apportera enfin cette chose merveilleuse, génératrice d'énergie, de dévouement, d'économies, la responsabilité! Voici vingt-trois ans que je suis dans les fonctions publiques. J'ai vu commettre bien des erreurs et quelques fautes ; je n'ai jamais encore vu aucun fonctionnaire efficacement responsable de quoi que ce soit, devant qui que ce soit. (*Applaudissements.*)

Nous ne pouvons pas prendre, en effet, au point de vue où nous nous plaçons, au point de vue de la bonne gestion des services publics, comme sérieusement efficace

cette responsabilité ministérielle dont on parle tant et à laquelle se mêlent tant de choses qui n'ont qu'un rapport très lointain avec la bonne gestion des services publics.

Quelles doivent donc être les attributions du ministre? Un contrôle indispensable et constant sur tous les services publics, un droit d'intervention et d'évocation par lequel la nation soit toujours assurée d'avoir le dernier mot dans la gestion des services publics, mais un droit qui ne doit s'exercer que dans des formes nettes, précises, publiques, de façon à bien déterminer la responsabilité de chacun.

Telle est l'œuvre que nous commençons. Ce n'est pas une révolution. Il s'agit seulement de tirer les conséquences de la révolution qui a été faite il y a trente-neuf ans. Après avoir proclamé la République, il s'agit de nous donner les institutions de la République. (*Applaudissements.*)

Pour cela, sur quoi et sur qui devons-nous compter? Sur la loi? Sur une série de règlements? J'en demande pardon à ceux qui représentent ici, ce soir, la loi avec tant d'autorité et tant de dévouement à la chose publique, mais je ne crois plus beaucoup à la vertu créatrice des lois. J'en ai vu trop faire depuis quelques années et j'ai vu, trop souvent, la vie leur échapper rapidement. Les lois détruisent facilement : elles créent beaucoup plus difficilement. Un grand historien a dit qu'elles ont une puissance de publicité, qu'elles font pénétrer peu à peu dans les cerveaux des idées pour lesquelles, plus tard, on arrivera aux solutions pratiques. Des hommes à l'esprit pénétrant ont même annoncé que bientôt le procédé de fabrication des lois serait assez profondément modifié ; que bientôt, en cette matière comme en toutes les autres, le parlement, conformément à sa nature, à son essence et aux possibilités

matérielles, le parlement aurait surtout un rôle de contrôle supérieur, de coordination, de discrimination sur les règlements sociaux préparés rapidement et scientifiquement par la collaboration directe des administrations et des intéressés. Cela est-il prochain? Cela peut-il être organisé pratiquement? Je n'en sais rien, mais je ne crois pas beaucoup à la loi pour nous donner d'un seul coup la transformation démocratique, l'organisation industrielle des administrations dont la France a besoin. Je compte beaucoup plus sur l'effort lent, patient, mesuré, conscient, de tous les fonctionnaires, et précisément parce qu'il sera lent, patient et mesuré, seul capable de construire la société de demain. (*Applaudissements.*)

Le statut des fonctionnaires, dont je ne suis pas particulièrement qualifié pour parler, car je n'ai pas participé directement à la rédaction du projet qui a été

soumis à vos délibérations, je le considère bien moins comme un règlement définitif et précis de toutes les fonctions publiques, que comme l'instrument de cette transformation nécessaire dont je parle. Sur la rédaction même de ce statut, je m'en remets entièrement aux hommes politiques qui étudient la question devant la Chambre et qui l'étudient avec un dévouement absolu aux fonctionnaires et avec une vision très nette des nécessités sociales. (*Réclamations sur divers bancs.*)

Qu'il me soit cependant permis de leur demander de ne pas s'arrêter trop facilement à une objection qui leur sera faite. On leur a dit, on leur dira encore : un règlement s'appliquant à toutes les administrations, cela n'est pas possible ; elles sont trop variées, trop différentes.

Il ne s'agit pas de faire un règlement précis s'appliquant à toutes les administrations, mais de faire une sorte de procla-

mation solennelle décidant qu'au vieux principe d'autorité discrétionnaire et césarienne est substitué un principe plus moderne d'organisation démocratique de toutes les administrations. (*Applaudissements.*)

Les manuels des Pères Jésuites démontrent avec une grande facilité que la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen est pleine d'incertitudes et même de contradictions. Et cependant la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen a marqué l'avènement d'un monde nouveau et proclamé la définition de l'homme moderne. C'est quelque chose d'analogue qu'il s'agit de faire aujourd'hui.

J'insisterai seulement sur un point et sachant parfaitement bien les protestations que je vais soulever.

Depuis longtemps déjà, j'ai affirmé de la façon la plus catégorique mes convictions, je dirai plus, ma foi absolue sur ce point. Cela pourrait peut-être me dispenser d'y

revenir aujourd'hui et quelques-uns jugeraient sans doute cette abstention plus habile; mais en raison de certains incidents récents qui ont agité les esprits, j'estime qu'il est de mon devoir absolu de vous dire encore quelle est sur ce point la conviction à laquelle je ne renoncerai jamais. On a souvent reproché à la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de parler des droits du citoyen et de ne pas parler de ses devoirs. J'estime que la nouvelle déclaration que le parlement va rédiger doit échapper à ce reproche; j'estime qu'elle doit parler aussi des devoirs du fonctionnaire, proclamer ces devoirs, et parmi eux, le plus sacré, celui de ne jamais, en aucune circonstance, quel que soit le prétexte, si légitimes que puissent paraître les révoltes, de ne jamais, en aucun cas, déserter le service public. (*Vives protestations sur divers bancs. — Mouvements divers. — Bruit.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Vos protestations ont été entendues, on en tiendra compte; je vous prie de laisser parler l'orateur en toute liberté.

M. CHARDON. — Vous avez écouté avec calme lorsque je disais des choses qui vous plaisaient... (*Nouveau bruit.*)... vous ne m'empêcherez pas d'exprimer ma pensée jusqu'au bout. Tout ce bruit est inutile : vous ne me ferez pas renoncer à dire ce qui me reste à dire. Le mieux pour ceux qui protestent est de m'écouter avec patience pour en avoir plus tôt fini.

Messieurs, j'estime que toute grève, dans un service public quelconque, qu'il s'agisse d'un service concédé ou d'un service assuré directement par l'État, est absolument inadmissible. (*Nouvelles protestations. — Bruit.*)

M. LE PRÉSIDENT. — Je vous prie de cesser ce bruit. Vous allez entendre tout à l'heure le camarade Grangier qui exposera d'autres idées.

(A ce moment M. Le Gléo monte sur l'estrade et demande la parole.) — (*Vives protestations sur un grand nombre de bancs. — Bruit.*)

UNE VOIX. — C'est une cabale contre la conférence que nous avons organisée!

M. LE PRÉSIDENT. — Je ne comprends pas l'attitude de quelques-uns de nos camarades. Ils sont une minorité ici et ils veulent, par la violence, nous empêcher de tenir notre réunion.

(*Bruit. — Un groupe chante l'Internationale.*)

UN MEMBRE. — Camarades, l'orateur a peut-être eu quelques paroles malheureuses, mais je vous prie de l'écouter patiemment.

UN FACTEUR. — Alors, qu'il ne parle plus de la grève!

LE MÊME. — Nous pourrons réfuter les arguments qu'il a produits, mais, je vous en prie, laissez-le continuer.

M. Chardon. — Si vous croyez que c'est en remplaçant par des manifestations de ce genre une discussion sérieuse qui devrait se poursuivre avec calme, que vous hâterez le vote du Statut des fonctionnaires!

Sur divers bancs. — Nous n'en voulons pas. (*Réclamations sur d'autres bancs.*)

Une voix. — Vous n'avez qu'à sortir si vous n'en voulez pas; nous, nous en voulons.

M. Chardon. — Ceux qui protestent disent qu'ils parlent au nom d'un certain nombre de fonctionnaires. Moi, j'ai la certitude de parler au nom de l'immense majorité des fonctionnaires.

Je le répète, car rien ne m'empêchera d'aller jusqu'au bout de mes explications (*applaudissements sur divers bancs*), la grève est en contradiction absolue avec la notion même de service public... (*Vives protestations. — Nouveau bruit.*)

M. le Président. — Je vous assure que

vous donnez un beau spectacle. (*Le bruit continue. Un groupe chante l'Internationale.*)

M. Chardon. — Vous ne savez pas entendre l'opinion contraire à la vôtre, il faut bien cependant en prendre votre parti : je dirai tout ce que j'ai à dire. D'ailleurs vous ne m'entendrez plus très longtemps, car je vais avoir bientôt fini.

Toute grève, dis-je, dans un service public quelconque, aussi bien dans un service concédé que dans un service assuré directement par l'administration, est absolument inadmissible parce qu'elle est en contradiction avec la notion même de service public. La nation érige en services publics certains services qu'elle aurait pu laisser à l'initiative privée, pourquoi? C'est parce qu'elle les considère comme indispensables à la vie de chaque citoyen.

(*Nouvelles interruptions et bruit. — Un certain nombre d'assistants se précipitent sur l'es-*

trade et essaient de l'envahir. Le président est bousculé.)

M. LE PRÉSIDENT. — Vous ne me ferez pas céder. Vous me tuerez, mais je ne lâcherai pas.

La parole est à M. Bouglé.

M. BOUGLÉ. — Citoyens, permettez-moi de parler une minute. Je fais appel à la dignité de tous et à l'esprit de tolérance de tous. (*Applaudissements.*) Ceux qui se sont alarmés des arguments apportés ici par M. Chardon peuvent avoir l'assurance que le bureau a la ferme intention de donner après lui la parole à l'un de leurs représentants, à M. Grangier. Ainsi une discussion pourra s'instituer qui sera digne de vous et de votre cause et qui ne laissera pas au public et à nous-mêmes l'impression fâcheuse que laisserait une réunion terminée dans le désordre. (*Applaudissements.*) Je vous prie donc de permettre à M. Chardon d'achever, comme c'est son

droit, les quelques explications qu'il a encore à donner.

M. LE PRÉSIDENT. — La parole est à M. Chardon.

M. CHARDON. — Je vous expliquais pourquoi toute grève est inadmissible dans un service public quelconque, aussi bien dans un service assuré directement par l'administration que dans un service public concédé ; car, du point de vue où nous sommes, pour nous citoyens, le mode d'exécution du service public n'a aucune importance : ce qui importe, c'est que le service public soit accompli.

Pourquoi la nation érige-t-elle en services publics certains services qu'elle pourrait laisser à l'initiative privée? C'est parce qu'elle considère que son devoir absolu est de procurer aux hommes réunis en nation certains instruments nécessaires de vie et de progrès. C'est pourquoi elle ne peut admettre un seul instant que ces

services soient abandonnés. (*Mouvements divers.*) Les agents qui entrent dans les services publics ne sont en aucune manière les salariés d'un patron. Je ne dirai pas, comme on le fait souvent, que c'est parce qu'ils trouvent dans leur condition des garanties particulières. Non; c'est en vertu d'une notion plus haute, plus humaine, plus sociale : c'est parce qu'il faut que la nation assure à tout prix la vie de ceux qui la composent. Les agents des services publics sont tous plus ou moins en service commandé : ils sont liés au service public qu'ils ont librement accepté, comme le soldat et le juré sont liés au service qui leur est imposé par la nation, pour la conservation de l'existence sociale.

Cette première question réglée, combien les autres deviennent plus faciles et notamment la question qui a fait couler tant d'encre, celle de savoir sous quelle forme peuvent être faites les unions de fonction-

naires : associations ou syndicats; syndicats de 1884 ou associations de 1901. M. Jeanneney, dans son ouvrage si profondément philosophique, a démontré qu'il n'y a pas autant de différence qu'on l'imagine entre le syndicat et l'association. Les syndicats ont un peu plus de facilités, les associations un peu moins; mais cela n'a qu'un rapport très lointain avec la question que je traitais tout à l'heure, avec l'interdiction absolue de la grève.

Depuis longtemps on a démontré que les premières grèves de fonctionnaires ont éclaté dans des services où n'existait pas même une association de secours mutuels.

Si la grève est condamnée par une disposition formelle et précise, on peut donc laisser aux fonctionnaires la liberté de s'associer comme ils l'entendent et sous le régime qu'ils préfèrent.

J'ai dit que je ne croyais pas beaucoup

à la puissance de la loi ; mais je crois beaucoup à la puissance d'un organisme sain pour produire de la vie et éliminer les parasites. Le jour où vous aurez fait des corporations de fonctionnaires des organismes sains, le jour où vous aurez proscrit la faveur et l'arbitraire, peu à peu ces corporations deviendront la première application pratique des sociétés coopératives de production : elles produiront de la vie, élimineront les formes usées et donneront cette organisation industrielle des services de l'État que vous demandez tous.

Je n'ignore pas les tentatives de certains groupes révolutionnaires pour mettre la main sur certains services publics, paralyser ainsi la société et s'en emparer dans un moment de surprise. Allez : des corporations de fonctionnaires fortement organisées, ayant toutes les garanties légitimes, seront le rempart le plus solide et le plus définitif de l'ordre social contre tous les

révolutionnaires, ceux d'hier, comme ceux de demain.

Voilà le but que nous poursuivons : il n'a donc rien de révolutionnaire :

Mais, c'est une lutte et une lutte de plusieurs années qui s'engage à l'heure actuelle. Nous aurons à lutter contre les autres; nous aurons surtout, les incidents qui viennent de se produire tout à l'heure le démontrent, à lutter contre nous-mêmes. (*Applaudissements.*) Nous aurons à lutter...

Une voix. — Contre le principe d'autorité !

M. Chardon. — J'ai dit sans réticences ce que je pensais du principe d'autorité. Vous n'allez pas m'obliger à recommencer mon discours. (*Applaudissements.*)

Nous aurons, dis-je, à lutter contre nous-mêmes, contre nos révoltes, alors même qu'elles paraîtraient légitimes, nous aurons à lutter contre nos colères, contre des colères souvent injustes qui font peser

sur certains hommes ce qui est la responsabilité de tout un régime passé.

Je vous disais en commençant que le mouvement actuel n'était pas dirigé contre le parlementarisme, mais bien contre la perversion du parlementarisme par une organisation qui n'est pas en harmonie avec lui. (*Applaudissements.*)

Je dis, en terminant, que, dans le sentiment de l'immense majorité des fonctionnaires, ce mouvement n'est pas tourné non plus nommément contre certains parlementaires. Nous éprouvons à l'égard des hommes politiques un sentiment analogue à celui que nos pères éprouvaient quand ils ont visité la grande exposition des Beaux-Arts, en 1855. On y avait réuni les classiques et les romantiques : la grande bataille des classiques et des romantiques venait de finir ; pendant trente ans, ils s'étaient copieusement injuriés et vilipendés; on avait pris parti pour ou contre eux;

on s'était même battu pour eux. Un critique d'art de l'époque, Gustave Planche, nous raconte que, quand ils furent réunis dans les salles nouvelles du Palais de l'industrie, on éprouva une grande surprise. Ces hommes, qui s'étaient tant injuriés, n'étaient pas si distants les uns des autres. Chacun d'eux avait lutté à sa manière pour l'art français; chacun d'eux avait augmenté le patrimoine artistique de la nation et ils furent réconciliés dans la gratitude générale.

Nous éprouvons aujourd'hui un sentiment analogue pour les hommes politiques. Depuis trente ans, nous les voyons s'agiter sur la scène politique. Certainement, ils se sont copieusement injuriés et vilipendés et quelquefois nous les avons imités. Mais dès que nous prenons le moindre recul, voyez comme les sentiments changent. Voyez avec quelle joie, avec quel orgueil, toute la France, ceux-là même qui l'ont

combattu le plus violemment, retrouvent dans les lettres de Gambetta les preuves les plus certaines d'une véritable grandeur d'âme. Combien d'autres pour lesquels nous éprouvons à des degrés divers le même sentiment. Oui, on les a injuriés, on les a vilipendés; mais peu à peu, à travers leurs luttes, à travers leurs fautes, à travers leurs chutes même, les uns et les autres ont mené la France au point où nous sommes, au point d'où elle peut, libre et fière, s'avancer vers de nouveaux destins et préparer non seulement pour nous, mais conformément à son génie traditionnel, pour le monde entier, l'organisation d'une humanité nouvelle. (*Applaudissements.*)

IV

LA SUPPRESSION

DU

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

IV

LA SUPPRESSION DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Faut-il supprimer le ministère de l'Intérieur? Cette question vient à l'esprit de ceux qui ont suivi les conférences de l'École des Hautes Études Sociales sur les services du ministère de l'Intérieur; voici bien longtemps que je me la suis posée (1).

Lorsque je commençai mes études sur les services publics de la France, je tentai de reconstituer par le raisonnement l'or-

1. Cette conférence a terminé une série de conférences, de MM. Berthélemy, Georges Cahen, Garçon, Jèze, Mosny, Politis, Schrameck, Turquan, sur les services du ministère de l'Intérieur.

ganisation et le groupement de ces services. Par l'artifice de Descartes, je fis table rase de toute notre administration et me demandai comment un Français, privé soudain de la force sociale qui l'aide à vivre, comprendrait la reconstitution de la nation. Lorsque j'eus terminé, j'avais retrouvé tous les ministères actuels, non pas sans doute dans le même ordre et avec les mêmes attributions, mais je les avais tous retrouvés, sauf un seul : le ministère de l'Intérieur. Je relus ma liste et ne découvris aucune lacune dans les services publics. Donc, si l'on se bornait à raisonner, on ne trouverait pas qu'il fût nécessaire d'avoir un ministre de l'Intérieur. Je ne puis dire que je fus surpris du résultat de mes déductions. En vingt ans, j'avais vu beaucoup de dossiers ; du point de vue où je me placerai toujours, le bon rendement des services publics pour la nation, je ne m'étais pas dit souvent en étudiant un dossier : « Voici

une affaire dans laquelle on a eu raison de faire intervenir le ministère de l'Intérieur ». Combien de fois m'étais-je dit au contraire : « Les choses ne seraient-elles pas plus utilement et plus diligemment faites, s'il ne s'en était pas mêlé ? »

Pourquoi serais-je plus indulgent pour ce ministère qu'il ne l'a été lui-même ? L'inspection générale du ministère de l'Intérieur vient de publier son rapport annuel : ce rapport, inséré au *Journal Officiel* du 2 août 1909, est très remarquable ; mais il confesse que le ministère de l'Intérieur gère médiocrement l'hygiène, l'assistance publique et le service pénitentiaire. Pour ces services je ne ferai que découper les déclarations des inspecteurs généraux. Quant à l'administration départementale, elle est, de l'aveu de tous, un grand obstacle à cette réforme administrative, que le gouvernement lui-même proclame devoir être l'œuvre de demain.

Tous les Français réclament des simplifications dans les procédures administratives et la responsabilité effective de chaque fonctionnaire. Mais, dès qu'on commence à vouloir réaliser ce programme, on se heurte au ministère de l'Intérieur et à l'administration préfectorale.

*
* *

Au début de la Révolution, la Constituante a discuté l'organisation des ministères. En arrangeant le discours que prononça Robespierre, à la façon dont Nos Seigneurs les Évêques travaillent quelques manuels primaires, je pourrais peut-être faire dire au grand Jacobin qu'il n'était pas partisan d'un ministère de l'Intérieur. A la vérité, la Constituante vota sans opposition un ministère de l'Intérieur. Que contenait ce ministère? Vraiment presque toute l'administration intérieure de la France : l'agriculture, le commerce, les

travaux publics, l'instruction publique, les beaux-arts, le domaine. Ce système a été maintenu dans son ensemble jusqu'à la monarchie de Juillet; ouvrez l'almanach royal de 1829 : sans doute, M. de Saint-Cricq a le Commerce; mais Martignac, ministre de l'Intérieur, a encore l'Agriculture, les Travaux publics, l'Instruction publique. Avec la monarchie de Juillet, les principaux services techniques sont détachés de l'Intérieur pour former des ministères distincts. En 1839, Dufaure a les Travaux publics; Cunin Gridaine, l'Agriculture; Villemain, l'Instruction publique. A part les Beaux-Arts, Tanneguy-Duchâtel, ministre de l'Intérieur, a les mêmes attributions que M. Briand. En dix ans, le ministère de l'Intérieur a cessé d'être un ministère d'Administration intérieure pour devenir surtout un ministère politique.

Ce ministère nous coûte aujourd'hui environ 136 millions :

Administration centrale, préfectures et sous-préfectures, environ 13 millions ;

Subvention aux départements et aux Communes, environ 13 millions ;

Assistance publique, environ 67 millions.

Hygiène : à peine 1 million.

Police : environ 24 millions.

Service pénitentiaire : environ 18 millions.

Administration départementale et communale, assistance publique, hygiène, police, service pénitentiaire, tels sont les éléments principaux du ministère de l'Intérieur. A simple lecture, on voit que le reste (distribution de subventions diverses, entretien de tombes militaires, établissements thermaux, bureau de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, etc.) pourrait aussi bien être ailleurs. Par exemple, le bureau de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques

serait autant à sa place à l'Instruction publique. Mais ces détails n'ont pas d'intérêt. Examinons seulement les services principaux. Je ne puis ici qu'indiquer à très grands traits les lignes d'une étude que je reprendrai ensuite à loisir; aujourd'hui je demande un peu crédit pour les choses maintes fois démontrées.

*
* *

Prenons d'abord le service pénitentiaire. Depuis cinquante ans, les hommes les plus compétents demandent que le service pénitentiaire passe à la Justice : livres, discours, propositions de loi, rapports du budget, rien n'y fait; contre toute logique, le ministère de l'Intérieur garde le service pénitentiaire.

Un coupable vient d'être condamné à la prison : l'exécution de la peine rentre, à tous les points de vue, dans les attribu-

tions du service de la justice ; les fonctionnaires de ce service doivent surveiller et vérifier l'exécution de la peine qu'ils ont infligée. La logique veut qu'ils suivent le coupable à travers les étapes de la faute, depuis la poursuite jusqu'à l'expiation et que, dans cette expérience de l'application des peines, ils puisent les raisons de leur justice pour l'avenir. La logique, incontestablement; mais nous avons arrangé autrement les choses. L'exécution des condamnations à l'emprisonnement sur le territoire de la Métropole est dans les attributions du ministère de l'Intérieur. Pourquoi? Certains commentateurs disent, imperturbablement, que le ministère de l'Intérieur représente plus particulièrement le pouvoir exécutif : il convient donc que le pouvoir exécutif « exécute » les décisions de l'autorité judiciaire. Les conséquences, les voici.

Le ministre de l'Intérieur, sur la propo-

sition de ses préfets, nomme le personnel des prisons. Ce personnel serait-il moins bien choisi, si la nomination appartenait aux procureurs généraux et au ministre de la Justice ?

Le préfet a la police des prisons du département ; il doit les visiter au moins une fois par an, surveiller la sûreté et la propreté de ces établissements, la qualité et la quantité des aliments, signer et parapher le registre des prisons pour peines, délivrer les permis de visiter les prisonniers. Est-il une seule de ces attributions pour lesquelles le préfet soit plus compétent ou plus diligent que le procureur de la République ou le président du tribunal ; le procureur de la République n'est-il pas aussi apte que le préfet à faire la police de la prison, à goûter la soupe, à parapher les registres ?

Les préfets exercent leur action sur la façon dont la peine est subie : souvent ils

maintiennent pendant plus d'un an les condamnés dans la prison départementale au lieu de les envoyer, conformément à la règle, dans la prison centrale. Est-ce admissible ?

La libération conditionnelle est prononcée par le ministre de l'Intérieur, après avis du préfet, du procureur de la République, du tribunal et du directeur de la prison. L'intervention, dans l'affaire du procureur de la République, du tribunal et du directeur de la prison se comprend fort bien ; mais pourquoi le préfet, pourquoi le ministre de l'Intérieur; à quels points de vue se placent-ils ; est-ce toujours à celui de la justice et de la défense de l'ordre social?

Dans l'exécution de chaque peine, cette dualité de services, intérieur, justice, amène des conflits, des complications, des dépenses plus grandes, une plus médiocre organisation du personnel et énerve la pro-

tection de l'ordre social. Mais à quoi bon reprendre une démonstration faite tant de fois avec tant d'autorité? Du point de vue de la logique, on ne peut découvrir aucune raison d'aucune sorte, pour maintenir le service pénitentiaire au ministère de l'Intérieur; cela n'a jamais été contesté sérieusement par personne.

Serait-ce donc que le ministère de l'Intérieur a justifié son intervention en la matière par la grandeur des conceptions et l'activité des réformes? Je consulte le rapport de l'inspection générale du ministère de l'Intérieur : voici ce que j'y trouve :

« Il est une constatation capitale, dont on trouve l'écho dans presque tous ces rapports spéciaux. C'est que l'état défectueux des prisons en commun s'aggrave d'année en année. »

Et plus loin :

« Toute discipline, tout régime pénitentiaire sont impossibles dans la grande

majorité des prisons départementales. Elles ne présentent aucune sécurité contre les évasions ; elles facilitent les ententes, les correspondances secrètes. Elles vont à l'encontre du but assigné à la peine ; celle-ci perd tout effet intimidant, par suite toute efficacité. Elle est également dépourvue d'effet moralisateur. Bien plus, la mise en commun crée de véritables champs de culture pour la corruption. Elle met des prévenus innocents, des dettiers, des condamnés primaires, des jeunes gens à la merci d'influences délétères et les expose, après leur sortie, à des chantages auxquels ils ne pourront résister et qui risquent d'empêcher leur relèvement. Certaines de ces vieilles maisons sont des plus malsaines. Dans une prison de l'Ouest, l'unique salle qui est affectée aux détenus est inhabitable. Elle est à peine éclairée. L'humidité suinte par tous les murs. L'une des parois menace de s'effondrer et de vider

dans la pièce le contenu d'une fosse d'aisances dont le niveau est surélevé. C'est là que pendant la plus grande partie de l'année se trouvent les prisonniers...

« Dans la même prison, en présence de l'insuffisance des dortoirs, on avait dû faire coucher un certain nombre d'hommes dans l'infirmerie où se trouvait en traitement un galeux, etc... »

Ce service était-il donc particulièrement difficile à organiser? Non : il est peu de choses sur lesquelles on ait eu des vues plus nettes. Dès l'origine, le Code pénal et le Code d'instruction criminelle ont tracé des programmes très précis : on pouvait croire que le ministère de l'Intérieur par les ressources dont il dispose, par sa puissance d'action sur les départements et les communes, hâterait la réalisation d'organisations qu'on considère, depuis plus de cent ans, comme absolument indispensables. On vient de voir comment le minis-

tère de l'Intérieur juge les résultats auxquels il est arrivé en cent ans; chaque année et cette année encore, les rapporteurs du budget consacrent plusieurs pages à se lamenter sur cette faillite ; j'affaiblirais cette confession publique et ces doléances en y ajoutant des réflexions personnelles.

*
* *

Et la police? L'an passé, dans cette même école des Hautes Études sociales, j'ai exposé, après tant d'autres, l'état inorganique de la police dans une grande partie de la République, le gaspillage des fonds employés sous divers vocables à cet objet, l'inanité de la distinction entre la police administrative et la police judiciaire, l'incohérence de la répartition faite entre les deux ministères, Intérieur et Justice, l'incapacité des préfets et des maires en matière de police judiciaire, la seule qui

doive exister, la nécessité d'attribuer toute la police au ministère de la Justice dont la police est un service essentiel.

Je ne peux recommencer aujourd'hui une démonstration qui m'a presque demandé deux heures. Sans doute la réorganisation récente de la sûreté générale et l'institution d'une police nationale à Marseille méritent des éloges. Mais ce sont là des embryons de la police nationale que la France réclame depuis la Révolution. Il a fallu l'énergie et le talent de M. Clemenceau pour nous donner ces embryons. C'est une seconde preuve que le ministère de l'Intérieur n'est guère apte à faire œuvre sérieuse et viable dans les choses les plus nécessaires à la vie sociale.

*
* *

Passons à la santé publique. La protection de la santé publique a été confiée au ministère de l'Intérieur. Depuis longtemps,

des savants et des hommes d'État ont protesté contre cette attribution. Un des principaux rapporteurs du budget de 1910 réclame l'hygiène pour le ministère du Travail. Mais, sans faire plus longtemps de la logique, voyons comment le ministère de l'Intérieur a rempli les fonctions qui lui ont été confiées.

Au point de vue des lois d'abord : tous les pays voisins ont été pourvus de lois sur la santé publique bien avant la France ; ce n'est qu'à la suite de nombreux rapports, vœux de l'Académie de médecine, propositions dues à l'initiative des députés, que le ministre de l'Intérieur s'est décidé à intervenir. Le projet déposé par lui, en 1891, a été voté en 1902 : la France était en retard de quelque trente ans sur les autres pays !

Comment le ministère de l'Intérieur s'est-il comporté dans l'application de la loi de 1902 ? Je reprends le rapport fait par ce ministère sur lui-même.

La base de la loi, c'est le règlement sanitaire dressé par le maire pour chaque commune. Au bout de sept ans, dans un grand nombre de communes, le ministère de l'Intérieur n'a pas pu obtenir qu'il y ait un règlement sanitaire. Exemple :

« Presque toutes les communes de la Dordogne, la moitié des communes du Lot, cent vingt et une communes du Lot-et-Garonne n'ont pas de règlement sanitaire. »

A quoi attribuer ce retard? Le rapport répond : à la négligence des préfectures.

Rédiger des règlements est quelque chose : les faire exécuter serait encore mieux. Je cite toujours :

« En ce qui concerne l'ensemble du territoire, l'application des règlements sanitaires est à peu près nulle. »

Dans certaines communes, les inspecteurs ont eu la plus grande peine à se faire représenter le texte de l'arrêté « classé aux

affaires sans suite ». Ailleurs, le Conseil municipal n'approuve le règlement qu'à la condition que ce règlement ne sera pas appliqué. Presque partout, les préfets sont impuissants à faire appliquer les sanctions sans lesquelles les règlements sanitaires restent lettre morte.

Aux termes de la loi de 1902, lorsque, pendant trois années consécutives, le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne en France, le préfet est tenu de faire procéder à une enquête : si cette enquête démontre la nécessité de travaux d'assainissement, la commune est mise en demeure de procéder aux travaux. Si elle ne le fait pas, un décret ordonne ces travaux. Cet article de la loi est fondamental.

A quoi le ministère de l'Intérieur est-il arrivé depuis sept ans ? A faire tenir, tant bien que mal, les registres sur lesquels est constatée la situation sanitaire de la com-

mune. Mais ensuite les résultats sont à peu près nuls. Sauf quelques honorables exceptions :

« les enquêtes se sont le plus souvent bornées à un échange de correspondances avec les municipalités... Même dans les départements où les assemblées sanitaires s'étaient acquittées sérieusement de leurs obligations, il est arrivé, presque uniformément, que l'administration a complètement *méconnu* ou *négligé* les siennes, au point de vue des soins à donner à la mise à exécution de leurs propositions ; la plus vague correspondance aboutissant aux plus vagues promesses a tenu lieu de toute action réellement efficace et il en est résulté que, sur un certain nombre de points, une somme de travail et de bonne volonté importante, malgré les lacunes possibles, s'est trouvée dépensée en pure perte. »

En sept ans, combien de fois a-t-on

appliqué la disposition qui, pour les travaux d'assainissement jugés indispensables, permet de triompher, par un décret, de l'inertie des communes? Pas une seule fois.

La loi exige la déclaration des maladies infectieuses. Beaucoup de médecins ne font pas cette déclaration; des médecins, collaborateurs directs de l'administration, faisant même partie d'assemblées sanitaires, se refusent à toute déclaration. A quoi bon d'ailleurs ces déclarations, si les cartes-lettres qui les contiennent sont classées dans les tiroirs de la mairie sans être ouvertes?

La loi prévoit des bureaux d'hygiène dans les villes de vingt mille habitants, un conseil d'hygiène par département, des commissions sanitaires pour les différentes circonscriptions du département. En outre le préfet peut demander au Conseil général du département l'organisation

d'un service d'inspection et de contrôle.

La moitié environ des villes qui devaient avoir des bureaux d'hygiène n'en sont pas pourvues.

« Il y a des bureaux d'hygiène institués par les maires beaucoup plus pour ne pas faire d'hygiène, tout en sauvant les apparences, que pour en faire. »

Dans une ville du centre la municipalité demande au bureau d'hygiène : « de s'agiter dans le vide, mais de ne pas troubler les électeurs. »

Dans une ville du Midi, le directeur du bureau d'hygiène fournit sur la mortalité des chiffres faux. Convaincu d'erreur, il déclare qu'il lui est impossible de donner des renseignements en contradiction avec ceux qu'entend donner la municipalité. Dans plusieurs localités importantes, on découvre : « que le bureau d'hygiène n'a pas même été consulté sur des projets d'assainissement, d'adduction d'eaux ou de

construction d'égouts d'une importance capitale et qu'on a parfois pris les précautions les plus singulières, pour éviter qu'il eût connaissance de ces projets au cours de leur élaboration. »

Quant aux Commissions sanitaires et aux Conseils d'hygiène, quelques-uns sans doute font de bonne besogne; mais combien manquent d'initiative?

« Dans plusieurs départements, la mollesse, l'irrégularité, la fantaisie, l'inertie, sont les seules caractéristiques applicables à leur mode de fonctionnement. »

Le rapport signale l'excessive rareté des réunions de certaines assemblées et s'en prend aux préfets et aux sous-préfets chargés de présider ces assemblées et par suite de les convoquer. Ceux-ci répondent, paraît-il, qu'ils n'avaient rien à soumettre aux commissions sanitaires. L'hygiène de la France est-elle donc si parfaite et avons-nous perdu le souvenir

d'épidémies qui désolent certaines régions où ce n'est pas pour leur plaisir que nous envoyons nos enfants.

Enfin la plupart des départements sont dépourvus du service d'inspection et de contrôle dont la création, sans doute, est facultative, mais qui est évidemment une condition essentielle d'application de la loi.

Toutes ces constatations faites par le ministère de l'Intérieur sur lui-même sont significatives. Un des derniers rapporteurs du budget de l'Intérieur a signalé un détail qui montre jusqu'où vont les investigations de la commission du budget et l'inaptitude du ministère de l'Intérieur à l'hygiène. Dans cette maison d'où partent tant de circulaires sur l'hygiène, les installations les plus élémentaires font complètement défaut : on ignore les w.-c. à chasse d'eau et l'on emploie encore les tinettes mobiles.

*
* *

L'Assistance publique a-t-elle été mieux organisée par le ministère de l'Intérieur? Depuis longtemps, nous demandons à la nation de centraliser les services d'assistance, de les coordonner assez fortement, assez complètement, pour qu'à aucun âge, en aucune situation, l'homme ne soit rejeté par la société dont il fait partie.

Logiquement quel ministère devrait être chargé de l'Assistance publique? On pourrait soutenir que l'Assistance est principalement une fonction de la justice pour deux raisons : parce que les renseignements sur la situation de ceux qui font appel à l'Assistance ne peuvent être recueillis et contrôlés que par la police, service de la justice, et parce que les fonctionnaires primaires de la justice, dans notre organisation actuelle, les juges de paix, paraissent les plus désignés pour prononcer équi-

tablement l'admission des gens à l'Assistance. D'autres systèmes peuvent être défendus : dans son rapport sur le budget du travail, M. Puech demande que l'Assistance publique soit désormais rattachée au ministère du Travail et en donne les raisons.

Mais laissons ces considérations théoriques. Depuis la Révolution, le ministère de l'Intérieur dirige l'Assistance publique ; qu'en a-t-il fait? A-t-il suivi, dans cette question si grave, une grande politique, montré de la constance et de la largeur dans les vues, réalisé de grandes réformes? Les dépôts de mendicité, ces établissements paternels déclarés indispensables par la loi de 1808, sont-ils organisés sérieusement en France ? Les bureaux de bienfaisance fonctionnent-ils partout impartialement? Trouve-t-on partout des hôpitaux et des hospices dignes de ce grand pays? Je laisse à chacun le soin de répondre et, pour criti-

quer le rôle du ministère de l'Intérieur, consultons seulement les documents officiels.

Les établissements de l'Assistance administrés directement par le ministère de l'Intérieur sont très peu nombreux. Prenons les Quinze-Vingts et l'Institution nationale des Jeunes-Aveugles. Presque chaque année, les rapporteurs du budget se plaignent vivement de la façon dont ces établissements sont gérés.

En 1905, Morlot constate que les deux cent cinquante élèves de l'Institution nationale des jeunes aveugles coûtent 350.000 francs et demande que l'établissement passe au ministère de l'Instruction publique qui, sans doute, emploiera mieux l'argent de la nation. Pour 1909, en ce qui concerne les Quinze-Vingts, réflexions analogues de M. Jeanneney, qui critique les frais généraux énormes et le mauvais emploi des fonds.

Nous parlons beaucoup de dépopula-

tion : commençons donc par assurer aux petits enfants les soins nécessaires. A plusieurs reprises, les préfets ont été invités à prendre des mesures ; quelques-uns ont même fait à ce sujet de très beaux rapports ; voyons les résultats.

Une loi de 1892 assimile, pour l'obtention de l'assistance médicale gratuite, les femmes qui vont enfanter à des malades.

Dans cette crise émouvante de la maternité, particulièrement émouvante pour les femmes des travailleurs, ces femmes françaises sont-elles assurées de trouver auprès de la nation, pour laquelle elles font des enfants, les soins et les secours nécessaires ?

« Sans doute, les répartitions des fonds du pari mutuel ont permis d'améliorer les services hospitaliers d'accouchement. Mais il reste encore énormément à faire. »

Les maternités n'existent pas partout : là où elles existent souvent : « on regrette

la persistance d'un état moyenâgeux qui appelle des critiques sévères. »

Le rapport de l'inspection donne des détails navrants.

Quant aux petits enfants abandonnés, ils doivent être recueillis par des crèches hospitalières. La mortalité dans ces crèches est effrayante ; elle atteint souvent le chiffre de 50 pour 100. Sans doute, elle tient en partie à la mauvaise constitution des enfants.

« Mais on doit se demander aussi, si nombre d'existences n'auraient pas été sauvées avec une meilleure organisation des crèches hospitalières.

« A l'Hospice de C..., la crèche interne est la seule de ce genre dans le département. Elle est déplorablement installée et aussi mal tenue que possible. Une seule salle, mal éclairée, sert en commun aux nourrissons du bureau d'abandon, aux pupilles de l'Assistance en dépôt et aux enfants confiés à l'Administrntion des hospices. Aucun

soin, d'aucune sorte. Il faisait assez froid le jour ou j'ai visité ce service; la salle n'avait pourtant pas de feu, les portes étaient ouvertes à tous les courants d'air; une personne robuste eût pu en être indisposée. Le lait était dans des récipients d'une propreté douteuse. J'ai surpris l'infirmière débarbouillant tour à tour trois enfants, dont l'un avait la figure pleine de gourme et de crevasses, avec le même coin de serviette qu'elle ne prenait même pas la précaution de passer à l'eau et de rincer... »

Ailleurs, les enfants sains et les enfants en observation vivent en commun; le nombre des berceaux est insuffisant : certains sont occupés par deux enfants. Ailleurs, la crèche est sordide : les nourrissons sont dévorés par les mouches. Ailleurs, les enfants sont couchés sans surveillance, dans une sorte d'antichambre de calorifère, sur des matelas, posés à terre

au rez-de-chaussée, les malades rapprochés des bien portants, etc.

Les rapports sont très beaux ; mais voilà l'œuvre accomplie.

La façon dont a été appliquée la loi récente sur l'Assistance aux vieillards mérite-t-elle plus d'enthousiasme? Déjà, combien de mécomptes !

L'enquête faite en 1903, par M. le ministre de l'Intérieur, pour déterminer le nombre des bénéficiaires de la loi annonçait 332.041 bénéficiaires : le chiffre prévu pour 1909 est de 575.000 et il n'est pas douteux que ce chiffre s'accroîtra encore ; la dépense devait être de 50.000.000 ; elle approche de 100.000.000. Cette dépense devait être en principe une charge communale. Elle est devenue surtout une charge de l'État. Dans un nombre considérable de communes, la part contributive communale n'est que de 10 pour 100, le surplus étant payé par l'État pour la plus grande partie.

Dans ces conditions, l'Assistance aux vieillards devient une bonne affaire pour la commune ; certains Conseils municipaux se sont bientôt rendu compte qu'en augmentant le nombre des bénéficiaires, ils faisaient entrer dans la commune dix fois plus d'argent qu'il n'en sortait de la caisse communale. Des maires ont même inscrit des gens à la condition que ceux-ci reverseraient une quote-part de l'allocation mensuelle de l'État dans la caisse de la commune.

M. Jeanneney, dans son rapport sur le bugdet de 1909, les inspecteurs généraux des services administratifs, dans le rapport que j'ai déjà tant de fois cité, donnent des détails sur les innombrables abus que l'administration préfectorale a laissé passer. Lorsqu'on lit ces rapports, on a, comme pour les autres services de l'Assistance publique, comme pour l'hygiène, comme pour le service pénitentiaire, l'impression

d'œuvres menées au hasard et sans vues d'ensemble.

*
* *

On trouvera que je me suis trop attardé à des services qui logiquement devraient appartenir à d'autres ministères, que le ministère de l'Intérieur a traités jusqu'ici un peu comme des hors-d'œuvre et dont il condamne lui-même la gestion dans un rapport qu'il insère au *Journal officiel.* Arrivons donc à l'administration départementale, à cet organisme encore vivant et énergique par lequel notre démocratie est maintenue dans les formes et l'esprit du passé.

Faut-il diviser la France en vingt-quatre régions comme le proposait M. Rondeau en 1871 ; en vingt-cinq, comme le demande M. Beauquier, en trente ou en quinze comme d'autres l'ont indiqué? Ne vaudrait-il pas mieux reconnaître que les divisions

rigides ont fait leur temps, que les répartitions du territoire doivent être combinées dans chaque service, non d'après des vues théoriques, mais d'après les intérêts du service, qu'il n'y a pas de commune mesure et que rien n'oblige à avoir les mêmes divisions pour des services très différents? Peu importe; une chose est certaine : le système administratif actuel est condamné; commençons donc par nous débarrasser de la superstition de l'organisation préfectorale. Au moment de la suppression annuelle et platonique des sous-préfets, je me suis toujours étonné qu'on se bornât à discuter les mérites des sous-préfets; comment supprimer les sous-préfets si l'on conserve les préfets?

Que fait un préfet? Il est le tuteur des communes de son département; il est l'administrateur particulier du département; il est le représentant du gouvernement dans le département.

*
* *

Le préfet est le tuteur des communes du département.

En 1871, lorsque la nouvelle organisation départementale fut discutée, la commission de l'Assemblée nationale proposa d'enlever la tutelle des communes au préfet pour la confier à la commission départementale. Beaucoup de préfets de l'Empire avaient cependant joui d'une légitime autorité; ils étaient restés longtemps en fonctions; ils avaient vraiment administré leurs départements. Cependant, les hommes les plus autorisés affirmèrent que la tutelle des préfets n'avait pas été utile pour la bonne gestion des affaires communales, qu'elle avait seulement permis l'intervention de la politique dans ces affaires. Cette affirmation ne fut pas contestée; l'Assemblée nationale laissa la tutelle des communes au préfet, non parce qu'elle jugeait

les préfets capables d'exercer heureusement cette tutelle, mais parce que les commissions départementales auxquelles on proposait de la donner présentaient encore moins de garanties que les préfets.

Comment les préfets, depuis 1870, ont-ils exercé la tutelle sur les communes? MM. Berthélemy et Cahen ont déjà répondu. Administrant souvent pendant peu de temps le même département, absorbés par tant d'occupations diverses, les préfets ne peuvent guère être personnellement les tuteurs des communes. Sans doute, ils trouvent dans les bureaux des préfectures des collaborateurs dévoués et souvent excellents; mais ceux-ci n'ont aucune organisation qui leur assure dans tous les cas la compétence et l'autorité nécessaires et qui les défende contre l'envahissement de la politique; M. Berthélemy a noté le mouvement qui tend à remplacer le contrôle préventif plus ou moins illusoire par

l'annulation contentieuse des actes illégaux ou dommageables des municipalités.

Toute intervention des agents de l'autorité centrale dans la vie communale doit-elle donc peu à peu disparaître? Je n'en crois rien et je déplorerais cette scission entre la commune et la nation, car je ne me laisse pas prendre au leurre de la vie locale. Lorsque nos affaires ou nos plaisirs nous mènent dans une ville sans police et sans hygiène disons-nous : « Bonne affaire : voilà de la décentralisation? » Nous nous plaignons et nous avons raison, car la nation doit à chacun de nous et partout certaines conditions de la vie; pour nous refuser ces conditions, elle ne peut s'abriter derrière l'incurie d'un conseil municipal. Il n'y a pas, à proprement parler, de services publics communaux; il y a seulement des services publics que le conseil municipal doit contrôler et payer. Mais les conseils municipaux n'ont ni la fixité, ni l'im-

partialité, ni la compétence nécessaires pour choisir discrétionnairement les agents de ces services. La nation doit mettre ces agents à la disposition du conseil municipal, avec toutes les garanties que peut donner un recrutement national. Sans doute, certains maires bondissent, quand on leur dit qu'ils n'ont pas qualité pour désigner les agents de la police ou de l'hygiène. Mais pendant qu'ils bondissent, les secrétaires de mairie s'organisent, demandent impérieusement à devenir une organisation nationale et les commissions du ministère de l'Intérieur appuient leur demande. Ainsi se dessinent peu à peu les lignes d'un régime municipal très différent de celui qu'enseignent encore les manuels. Ce n'est plus de la tutelle, mais une collaboration étroite entre les agents de la nation, agents d'exécution et le conseil municipal, corps de contrôle. La commune doit traiter directement ses affaires

de finances et notamment son budget, qui les résume toutes, avec les agents de l'administration des Finances, de travaux publics avec ceux des Travaux publics, de l'instruction publique, avec ceux de l'Instruction publique. Les actions réciproques du conseil municipal, maître de son budget et des agents de la nation, protégés contre les rancunes locales, peuvent seules assurer la bonne administration communale et la décentralisation utile aux citoyens. On ne voit pas quel rôle peut jouer le préfet dans cette organisation nouvelle ; il serait, d'ailleurs, inexact de prétendre que le maire a plus de facilités pour traiter les affaires de sa commune avec le préfet ou le sous-préfet qu'avec les agents compétents des services techniques. Les agents primaires de ces services sont bien plus près du maire et bien plus à sa disposition qu'un préfet ou un sous-préfet.

*
* *

Le préfet est l'administrateur du département considéré comme collectivité distincte.

Dans la discussion de la loi de 1871, plusieurs orateurs demandèrent que le département eût un autre administrateur : ils prétendirent que le préfet n'avait ni la fixité, ni la compétence, ni l'impartialité nécessaires. L'expérience a-t-elle démontré l'inanité des critiques formulées par les orateurs de 1871 ?

Prenons comme exemples la voirie vicinale et les voies ferrées secondaires. Leur développement est l'une des œuvres principales des Conseils généraux.

Pour la voirie vicinale, quelle a été la conséquence indirecte, mais certaine, de l'intervention du ministre de l'Intérieur et de ses préfets? La superposition sur la

moitié environ de la France de deux administrations de voirie, des dépenses frustratoires et des pertes de temps. La loi de 1871 a permis au Conseil général de choisir, pour administrer la voirie départementale, entre les ingénieurs des Ponts et Chaussées, chargés obligatoirement des routes nationales et les agents-voyers prévus par la loi de 1836. La moitié des départements a choisi le personnel des Ponts et Chaussées et s'en trouve bien. Le service des Ponts et Chaussées, dans l'ensemble, gère mieux la voirie que celui des agents-voyers et cela est logique, puisque le premier service a plus de compétence technique que le second. Des calculs, dont j'ai donné le détail en 1903, montrent que si l'on confiait toute la voirie de France au service des Ponts et Chaussées, cela procurerait immédiatement, par suite des meilleures méthodes d'entretien, une économie annuelle de cinq à six millions,

sans parler des simplifications de cadres ultérieurement possibles.

Cependant, sur la moitié de la France, nous conservons deux personnels qui se chevauchent. Les subdivisions des conducteurs des Ponts et Chaussées et celles des agents-voyers cantonaux, les brigades des chefs cantonniers des deux services sont enchevêtrées les unes dans les autres; chaque catégorie d'agents est obligée de parcourir les voies soumises à la surveillance des autres catégories : pertes de temps, fatigues inutiles, dépenses plus considérables, double état-major, un au ministère des Travaux publics, un au ministère de l'Intérieur. Pour des objets identiques, nous sommes obligés de nous adresser à des administrations distinctes et parfois rivales et nous sommes promenés de bureaux en bureaux : pourquoi? Très souvent parce que le ministère de l'Intérieur et les préfets, maîtres des

agents-voyers et du personnel subalterne, encouragent les départements à conserver ce personnel.

Passons aux voies ferrées secondaires; ce réseau est en plein développement; tous les départements s'engagent, les uns après les autres, dans la construction de plusieurs centaines de kilomètres destinées à relier toutes les parties du département aux lignes d'intérêt général. La France entreprend ainsi une nouvelle dépense de plus d'un milliard et la charge qui pèsera pendant plusieurs années sur les contribuables sera peut-être de quarante ou cinquante millions. Le préfet, à la fois représentant de la nation et administrateur du département, pouvait, devait jouer un grand rôle dans ce développement des voies ferrées d'intérêt local. Quel rôle a-t-il joué? J'affirme que, dans tous les dossiers de ce genre que j'ai examinés, je n'ai jamais trouvé un avis utile d'un préfet au point de

vue technique. Ou bien le préfet se bornait à recopier les rapports des ingénieurs ; ou bien, contrairement à l'avis des ingénieurs, il insistait pour l'adoption de lignes mauvaises au point de vue technique, meilleures au point de vue politique.

Dans les négociations difficiles, délicates avec les demandeurs en concession, les préfets ont-ils toujours défendu avec activité les intérêts de la nation et des départements? Ont-ils montré dans le choix des concessionnaires, dans la discussion des garanties que ceux-ci présentaient, toute la sagacité désirable? Les résultats de trop de conventions répondent et parfois la chronique judiciaire nous avertit que certains préfets n'ont pas été capables de discerner les spéculateurs qui ne cherchaient dans ces concessions que des bénéfices de marchés ou d'émissions. Ici encore, nous trouvons le vice d'organisation que j'ai si souvent signalé et que je ne cesserai

de signaler, parce qu'il détruit toute responsabilité. Quel est l'homme compétent, le seul compétent, non seulement pour dresser un projet de voies ferrées secondaires, mais pour en porter la responsabilité devant le Conseil général? L'ingénieur : il est l'agent technique que la nation doit mettre à la disposition du Conseil général pour l'élaboration, la discussion et la responsabilité du projet; l'intervention du préfet ne peut être qu'inutile ou dangereuse.

Qu'on examine toutes les affaires départementales les unes après les autres, la conclusion est la même. L'article 52 de la loi de 1871 oblige les chefs de service des administrations publiques à fournir tous les renseignements réclamés par le Conseil général sur les questions intéressant le département. Ce ne sont pas seulement des renseignements qu'il faut : c'est la responsabilité des affaires que les chefs

de service gèrent pour le compte du département. Si un ingénieur en chef a préparé un réseau d'intérêt local défectueux, ou signé une convention dommageable au département, il est non seulement naturel, mais indispensable que cet ingénieur en chef en porte la peine dans sa carrière.

*
* *

J'arrive aux attributions du préfet, comme représentant du gouvernement. Le préfet a un pouvoir de réglementation; il a un pouvoir de décision dans un grand nombre d'affaires et il a autorité sur toutes les administrations; il nomme directement un grand nombre d'agents et renseigne le gouvernement sur les autres agents. A aucun de ces points de vue, le maintien du préfet, dans notre démocratie, n'est justifié.

Le préfet est chargé de faire des règlements pour son département, dans un grand nombre de matières.

Théoriquement, lorsque ce pouvoir fut donné aux préfets, on pouvait soutenir qu'une inspiration générale venue du centre devait être accommodée aux mœurs, aux habitudes, aux conditions des différentes régions. Cette vue théorique n'a pas été confirmée par la pratique; la France n'est pas si grande ni si variée.

Il appartient par exemple au préfet de régler la police de la circulation pour son département. Vous partez à l'aube de Paris, en automobile; vous descendez vers le Sud; le soir, vous avez traversé quinze départements; vous pouvez donc avoir changé quinze fois de règlement? Ce régime est absurde. Ce qui était inévitable est donc arrivé : dans toutes les matières, on a dressé à Paris, pour la France entière, des modèles, que chaque préfet recopie.

Voilà à quoi tombe, en pratique, dans la plupart des cas, le pouvoir de réglementation des préfets. Là ou quelques modifications de détail sont nécessaires, qui est compétent pour les indiquer? Les administrateurs techniques, les élus du département, et non le préfet, qui n'est souvent qu'un passant dans ce département.

Le préfet est le représentant du gouvernement dans la région, il a autorité sur toutes les administrations, lui seul a un pouvoir de décision.

Du point de vue du bien du service, il est impossible de découvrir une raison quelconque à cette intervention du préfet dans toutes les affaires ayant un caractère technique. On voit au contraire avec netteté combien l'affaire eût gagné en simplicité, en rapidité, si l'agent compétent avait été chargé de prendre la décision immédiatement et sous sa responsabilité. Lorsque

vous demandez une permission de voirie, une prise d'eau, un alignement sur une route nationale, quel intérêt avez-vous à vous adresser au préfet? Aucun. Trouvez-vous dans cette intervention d'un administrateur unique pour le département une garantie que votre affaire sera plus rapidement, plus impartialement examinée? Vous savez bien que non. Est-il plus commode pour vous de vous adresser au préfet plutôt que d'aller trouver le conducteur des Ponts et Chaussées qui est là, tout près de vous et qui règlerait l'affaire immédiatement sur place, sans tant de papiers et de correspondances? Vous savez bien que non également.

Mais, dans mes différentes études, j'ai déjà donné trop d'exemples pour insister aujourd'hui.

Lorsque j'ai fait partie de commissions dans lesquelles on organisait de nouvelles procédures, j'ai souvent protesté contre

l'envoi de toutes les affaires à la préfecture. Invoquait-on l'utilité de ces transmissions pour la bonne marche des affaires publiques? Non : on me répondait qu'il était inadmissible qu'un préfet n'eût pas un regard sur toutes les affaires de son département. Vraiment, cette réponse n'est pas suffisante. L'intervention du préfet dans toutes les affaires administratives est une source de complications. Le rapport que j'ai cité donne des indications curieuses sur le nombre des circulaires ministérielles que le préfet reçoit et sur celui des statistiques qu'il doit faire établir. En vingt et un mois, chaque préfet en moyenne a reçu 514 circulaires : soit 2.923 pages; il a dû faire dresser 90 statistiques, soit plus de 3.000 pages. Le rapport constate que ces circulaires et ces statistiques pourraient être terriblement simplifiées. Mais une grande simplification ne résulterait-elle pas immédiatement de

ce que chaque ministre, dans l'administration de son service, supprimerait l'intermédiaire de la préfecture?

Enfin, j'arrive aux pouvoirs de nomination du préfet et aux renseignements qu'il donne sur les agents qu'il ne nomme pas.

Le préfet nomme directement un grand nombre d'agents. M. Georges Cahen, dans sa forte conférence, a évalué à plusieurs centaines par département le nombre des agents nommés directement par le préfet.

Le préfet nomme, par exemple, les instituteurs, les cantonniers, les agents inférieurs des asiles d'aliénés, certains receveurs buralistes, les préposés d'octroi, etc... Est-il un seul de ces agents pour lequel le pouvoir de nomination du préfet s'impose?

Le préfet nomme les cantonniers : connaît-il quelque chose à leur travail? Peut-il apprécier leurs services?

Le préfet nomme les instituteurs. Quoi! nous avons toute une organisation de l'ins-

truction publique patiemment agencée par les plus grandes intelligences de ce pays, et quand il s'agit de nommer les instituteurs, à qui nous adressons-nous? Aux chefs naturels de l'instituteur, à ceux qui connaissent son mérite professionnel et peuvent, par l'autorité des fonctions et de l'exemple, l'encourager et le maintenir dans l'accomplissement du devoir? Non : nous donnons la nomination des instituteurs aux préfets et, par là, nous jetons nos instituteurs dans les luttes politiques.

Dans la crise que traverse en ce moment l'enseignement primaire et dont il sortira triomphant, car il est la cellule de la nation nouvelle, je suis de tout cœur avec les instituteurs contre les évêques. Mais cette crise n'est-elle pas due en partie à l'intervention des préfets dans la carrière des instituteurs?

Reprenez, les unes après les autres, les nominations que font les préfets, partout

vous arrivez à la même conclusion. Je vous défie de trouver un seul cas pour lequel vous puissiez dire : « Vraiment, il fallait un préfet pour nommer cet agent. » La moindre réflexion montre que l'agent et le service gagneraient également si la nomination était faite par les chefs techniques du service.

Faut-il donc un préfet pour renseigner le pouvoir central sur les nominations à faire, lorsque c'est le pouvoir central qui nomme? La thèse est ici trop facile et chacun a déjà répondu. Avec notre luxe d'états-majors, avec la superposition de tant de contrôles qui discutent, vérifient le moindre papier, le moindre acte de fonctionnaire, l'intervention d'un étranger au service est inutile ou dangereuse. Quand vous avez, par exemple, pour un magistrat, le procureur de la République, le président du tribunal, le procureur général, le directeur du personnel, la commission de

classement, quel besoin avez-vous d'une note du préfet au dossier? Où le préfet, qui, parfois, arrive dans le département, peut-il aller chercher des renseignements? Sur quoi peut porter utilement sa note? Quelles garanties nous procure-t-elle pour la bonne exécution du service public?

*
* *

On va penser que je me donne beaucoup de mal pour démontrer des choses qui ne sont pas contestées. Chacun sait bien que, pour la bonne exécution des services publics, l'intervention des préfets dans les affaires et dans les nominations n'est pas utile. Mais si l'Empire a donné et si la République a maintenu ce pouvoir aux préfets, c'est pour tout ramener à la politique.

Je ne dirai pas qu'il ne faut plus de politique. Aucune nation, particulièrement

une grande nation comme celle-ci, ne peut se passer de politique et la politique intérieure de la France n'est pas seulement une politique nationale : c'est une politique mondiale. Mais qui doit faire la politique de la France? Uniquement les élus de la nation et le gouvernement. Entre la nation, les élus et le gouvernement, il n'y a plus de place pour des courtiers officiels de la politique.

Bien entendu il ne faut pas nous reporter au temps où le préfet était un leude de l'Empire et répondait de la fidélité du département à la dynastie : alors la mission et les attributions du préfet se comprenaient. Dans notre République, que peut être un agent politique qui représente successivement les politiques les plus opposées; qui, à la même heure, représente douze ministres ayant souvent, sur des points essentiels de la politique française, des idées différentes?

Le préfet serait-il une sorte de transformateur destiné à faire de la politique des douze ministres actuels, de celle des ministres passés et de celle des ministres futurs, une sorte de moyenne qu'il adapterait de son mieux à ses conceptions personnelles et aux idées du département? Mais alors, quelle bigarrure dans la France et quel danger pour l'autorité nécessaire du gouvernement! Les quatre-vingt-six préfets seraient les seuls vrais maîtres de la France; les ministres qui passent pourraient bien se targuer d'une autorité éphémère; dans chaque affaire, ils rencontreraient l'action du préfet plus ou moins déguisée, mais toujours puissante, opposant au besoin un ministre à l'autre, le ministre de demain au ministre d'aujourd'hui.

Est-ce donc pour les élus qu'il faut des préfets?

Prenons d'abord l'élection elle-même. Tout a été dit sur la candidature officielle.

Dans une de ses belles lettres de province, *Le Temps* faisait récemment, à ce sujet, le procès des préfets. Si je reproduisais les phrases les plus modérées de ce remarquable article, je donnerais à ma conférence une allure agressive que je ne veux pas lui donner.

Du reste, je n'ai pas une indignation de principe pour la candidature officielle. S'il m'était démontré que l'intervention des préfets dans nos luttes politiques peut encore servir la République, je louerais les préfets; mais je ne crois pas que cette intervention puisse être désormais utile à la République.

Je poserai simplement cette question : parmi tous ceux qui sont aujourd'hui, dans les groupes divers de la majorité, la force du parti républicain, combien ont été constamment servis par les préfets? Combien au début ou au cours de leur carrière n'ont pas eu d'ennemi plus dangereux que le

préfet? Celui-ci est-il donc encore à ce point de vue le maître de la France : parmi tant de candidats républicains qui se présentent à chaque élection, est-il chargé de discerner le seul qui mérite de représenter la République? A-t-il les qualités et l'expérience nécessaires pour faire ce choix avec sagacité?

Si nous admettons qu'il est seulement, dans la circonstance, l'exécuteur d'un choix fait par un autre que lui et si nous croyons à l'efficacité de son intervention, combien une telle organisation pourrait être dangereuse pour la République! A la veille d'élections générales, il suffirait de détenir un seul poste, celui de ministre de l'Intérieur, pour faire venir à l'ordre les quatre-vingt-six préfets et orienter la France vers des destinées plus ou moins mystérieuses.

Mais à quoi bon insister? La question est jugée : dans le grand mouvement pour un nouveau mode d'élection, ne voit-on pas

surtout la substitution d'un système plus large et plus républicain à des tractations qui ont fait leur temps?

Est-ce après l'élection que l'intervention du préfet entre l'élu et la nation d'une part, entre l'élu et le gouvernement d'autre part, se justifie?

L'élection a pour objet de donner des représentants à la nation et les élus doivent être les seuls représentants de la nation vis-à-vis du gouvernement. Dira-t-on que le préfet doit s'insérer entre eux et le gouvernement pour donner à celui-ci des renseignements? Quels renseignements : des renseignemets techniques? C'est le rôle des administrateurs techniques. Des renseignements politiques? C'est le rôle des élus : eux seuls, par l'élection qui en fait les représentants de la nation, sont qualifiés pour cela. La nature même de leur fonction les oblige à contrôler l'exécution des services publics, à suivre l'opinion de leur

circonscription et ils sont beaucoup plus en mesure de la traduire qu'un préfet, qui arrive parfois de l'autre bout de la France et qui se perd dans les détails d'une administration infiniment complexe.

*
* *

S'il fallait résumer ces rapides réflexions en une formule, je dirais : *Des élus, contrôleurs souverains des services publics; des administrateurs techniques effectivement responsables devant les élus de la bonne exécution des services publics; mais plus d'agents politiques vivant sur les attributions essentielles des uns et des autres.*

N'imaginons pas, cependant, qu'un organisme encore aussi puissant peut disparaître du jour au lendemain. Une telle réforme ne se fait pas en un jour; les transitions sont nécessaires, ne fût-ce que pour ménager les situations acquises. Beau-

coup d'agents de l'Intérieur sont des hommes remarquables : j'en sais, fonctionnaires de l'administration centrale ou préfets, qui mériteraient d'administrer toute la France. Mais ce n'est pas non plus parce que des hommes de mérite occupent des fonctions qui ne répondent plus à l'organisation de la démocratie, qu'il faut conserver précieusement toutes les administrations du passé. Préparons la suppression de ces administrations en discutant leur rôle et en diminuant peu à peu leurs attributions.

Simple citoyen, quand on vous envoie à la préfecture pour une permission de voirie ou un alignement, examinez, comparez et plaignez-vous si vous trouvez en fin de compte qu'on a eu tort de vous adresser à M. le préfet au lieu de vous laisser régler l'affaire sur l'heure avec votre voisin, le conducteur des Ponts et Chaussées.

Administrateurs techniques qui faites tant de rapports pour que M. le préfet les

recopie ou les modifie, exposez les résultats pratiques de cette intervention et réclamez sans aigreur, mais sans relâche, pour vous seuls l'exécution et la responsabilité des affaires pour lesquelles vous êtes seuls compétents.

Agents que M. le préfet nomme et qu'il pourrait plier ainsi moins encore à des vues politiques qu'à des vues de politiciens, protestez sans vous lasser et demandez le retour à la logique et la nomination par vos chefs véritables.

Fonctionnaires de tous grades sur lesquels M. le préfet renseigne, exigez, conformément à la loi, la production de ces renseignements et, sans passion comme sans faiblesse, poursuivez le redressement de toutes les inexactitudes.

Hommes politiques enfin, qui avez assuré la force et le triomphe de la République, dressez avec sang-froid le bilan du ministère de l'Intérieur et des préfets dans toute

votre carrière et je ne donne pas beaucoup d'années pour que l'opinion publique soit fixée.

Dans l'organisation nouvelle qui se prépare, le ministère de l'Intérieur ne doit laisser après lui qu'une présidence du Conseil sans portefeuille.

Avec l'extrême complication des affaires publiques, il n'est pas rationnel que le président du Conseil garde tout le détail d'une partie de ces affaires. Ou il voudra vraiment les suivre et n'exercera pas dans toute son ampleur sa charge de président du conseil; ou il abandonnera le contrôle des services qu'il a gardés à des personnages secondaires qui, quel que soit leur mérite, ne présenteront ni pour le parlement, ni pour le pays, les garanties indispensables, parce qu'ils ne peuvent pas être effectivement responsables de ce contrôle.

Dirigeant de haut toute l'administration de ce pays, ne pénétrant pas par des préfets

dans le détail des affaires gérées par les autres ministres, mais surveillant la direction que ceux-ci impriment à leurs services, la discutant avec eux, examinant leurs projets et leurs programmes, contrôleur suprême de tous ces contrôleurs généraux, en contact permanent avec le parlement et la presse, le président du Conseil doit être uniquement le premier de la politique nationale : c'est le seul rôle utile qu'un tel homme puisse jouer.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : Le pouvoir administratif . . 1 à 71

I. La réorganisation des services publics. 73 à 124

II. La réforme administrative . . . . . 125 à 168

III. Le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans tous les services publics . . . . . 169 à 214

IV. La suppression du ministère de l'Intérieur . . . . . 215 à 279